

General Election 2015: un turning point per il Regno Unito*

di
Claudio Martinelli**

(2 luglio 2015)

SOMMARIO: 1. I RISULTATI ELETTORALI. – 2. LE STORICHE NOVITÀ DELLA LEGISLATURA PRECEDENTE: *HUNG PARLIAMENT* E *COALITION AGREEMENT*. – 3. LE RIFORME DELLA *COALITION*. – 4. I REFERENDUM. – 5. LE CONSEGUENZE DEI RISULTATI ELETTORALI DEL 2015 SULLA FORMA DI GOVERNO. – 6. LE RIFORME ISTITUZIONALI TRA *CONSERVATIVE PARTY MANIFESTO* E *QUEEN'S SPEECH*. – 7. UK-EU E LA PROSPETTIVA DEL REFERENDUM *BREXIT*. – 8. LA *SCOTTISH QUESTION* E IL PROCESSO DI *FURTHER DEVOLUTION*. – 9. UNA BREVE CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA.

1. I RISULTATI ELETTORALI

Un vecchio adagio ammonisce che solo chi azzarda pronostici sbaglia i pronostici. Nel caso delle elezioni per il Parlamento di Westminster, tenutesi il 7 maggio 2015, pochissimi osservatori, britannici e *overseas*, hanno saputo resistere alla tentazione non solo di esprimere un pronostico ma anche di disegnare scenari e strategie in funzione delle previsioni. Il motivo è presto detto: pur nel quadro di un panorama politico che si profilava piuttosto intricato e incerto, un elemento sembrava fuori discussione, e consisteva nella necessità di formare un altro governo di coalizione a causa del probabile ripetersi della condizione di *hung parliament*. Del resto tutti i sondaggi, fino alla vigilia del voto, erano concordi nell'attribuire a Conservatori e Laburisti, impegnanti in un testa a testa, una percentuale di voti troppo bassa (oscillante tra il 33 e il 35%) per le loro speranze di conquistare una *overall majority*, anche di soli 326 seggi. Inoltre, le lusinghiere stime relative alle performance di Scottish National Party, Uk Independence Party e Green, unitamente alle serie difficoltà dei Liberal Democrats, non facevano che complicare lo scenario del dopo-elezioni, prefigurando estenuanti trattative per la formazione di un governo stabile.

E invece, nella sorpresa generale, la realtà ha dimostrato l'infondatezza proprio dell'assunto principale da cui avrebbero dovuto discendere tutte queste conseguenze: i Tory di David Cameron ottengono 331 seggi (con un 36,8% di voti), superando quindi la

* Scritto sottoposto a *referee*.

soglia della maggioranza assoluta; i Laburisti di Ed Miliband, che aveva cullato per mesi il sogno di entrare a Downing Street, si fermano a 232 subendo così una bruciante sconfitta (testimoniata anche da un deludente 30,4%). Non vi era alcun testa a testa, e anzi la definizione netta dei rapporti di forza tra i due maggiori partiti ha determinato una lampante chiarezza circa la formazione del nuovo Esecutivo.

Scongiurato dunque il secondo *hung parliament* consecutivo, allontanato lo spettro del governo di coalizione, si torna alla consuetudine dell'*one party government*, con buona pace degli analisti un po' troppo frettolosi.

Sottolineato tutto ciò, però, va riconosciuto che la situazione politica delle istituzioni del Regno Unito è tutt'altro che *business as usual*. I risultati degli altri partiti presentano molti spunti di interesse che alterano non poco il quadro rispetto alla consueta geografia politica interna alla House of Commons¹.

In positivo, il dato più eclatante è certamente il trionfo dei nazionalisti scozzesi nelle loro *constituency*, dove passano da 6 a 56 seggi (su un potenziale di 59), dimostrando che la sconfitta nel referendum indipendentista di pochi mesi prima non aveva segnato la fine dell'autonomismo in Scozia ma ne aveva solo ridisegnato i termini.

In negativo, lo storico crollo dei Liberal Democrats, passati da 59 a soli 8 seggi (e dal 23,1 al 7,9%), il cui elettorato evidentemente ha bocciato il ruolo di *junior partner* della coalizione giocato dal partito nella legislatura precedente, giudicato troppo sacrificato alle posizioni dominanti dei Conservatori, soprattutto sul tema della redistribuzione della ricchezza e nel rapporto con l'Unione europea². Così come largamente al di sotto delle attese sono risultati i Green (3,8% e un solo seggio) e soprattutto lo Ukip di Farage che essendo risultato il primo partito alle *European Election* dello scorso anno sperava di acquisire molto di più dell'unico seggio conquistato, pur a fronte di un non disprezzabile 12,6%³.

In virtù di queste cifre il quadro politico nel suo complesso esce da queste elezioni profondamente mutato rispetto alla legislatura che si aprì nel 2010, se non altro perché per la prima volta nella storia del Regno Unito il terzo partito non è un *british party* ma una

¹ Tutti i risultati delle *General Election*, con il relativo corredo statistico, sono reperibili in O. Hawkins, R. Keen, N. Nakatudde, *General Election 2015*, HC Library, Briefing Paper, n. CBP7186, 18 May 2015.

² Su quest'ultimo punto cfr. E. Goes, *The Liberal Democrats and the Coalition: Driven to the Edge of Europe*, in *The Political Quarterly*, 1 (2015), pp. 93-100. Più in generale, sul ruolo svolto dai LibDem nella coalizione di governo costruita nel 2010 e arrivata fino alla scadenza del 2015, cfr. il seguente paper di Nick Harvey, già ministro della difesa per i Liberaldemocratici nel *Coalition Government: After the Rose Garden. Harsh lessons for the smaller coalition party about how to be seen and heard in government*, Institute for Government, London, February 2015.

³ Per una esaustiva analisi delle aspettative dei partiti alla vigilia di queste *General Election* e delle *issues* più rilevanti riguardanti il mondo politico britannico e le procedure elettorali cfr. I. Dale, D. Hamilton, R. Waller & G. Callus (edited by), *The Politicos Guide to the 2015 General Election*, Biteback Publishing, London, 2014.

formazione nazionalista (appunto l'Snp di Nicola Sturgeon) che si colloca su posizioni spesso in aperta antitesi rispetto ai Conservatori, sia per l'impostazione ideologica di tipo socialdemocratico, sia per l'ispirazione independentista, sia per il forte filo-europeismo che da sempre caratterizza non solo il partito ma l'intero popolo scozzese, animato su questo punto proprio da una antica polemica anti-inglese. E naturalmente questo exploit scozzese agita le acque dentro Westminster anche perché si intreccia con due tra i temi più delicati della legislatura che si apre: lo sviluppo del processo devolutivo e il referendum su l'ipotesi di *brexit*, di cui parleremo⁴.

Dunque, è evidente come la Gran Bretagna si trovi di fronte ad uno storico *turning point* sotto molteplici punti di vista. Questo scritto cercherà di delinearne i contorni e spiegarne i risvolti giuridici e politici, dapprima tracciando un bilancio della legislatura appena terminata e successivamente prospettando le caratteristiche dei nodi costituzionali più scottanti che il nuovo Parlamento e il Gabinetto entrante si troveranno ad affrontare nel corso della legislatura: tematiche che saranno comunque destinate ad incidere profondamente sugli assetti istituzionali della Gran Bretagna e ne segneranno il prossimo futuro.

2. LE STORICHE NOVITÀ DELLA LEGISLATURA PRECEDENTE: HUNG PARLIAMENT E COALITION AGREEMENT

La legislatura 2010-2015, dunque, fu caratterizzata e condizionata dal verificarsi del temuto risultato di *hung parliament*. I Conservatori si fermarono a 307 seggi, cioè 19 sotto la soglia per governare da soli con un esecutivo maggioritario⁵. Nel secondo dopoguerra, era la prima volta che si verificava questa situazione dal lontano mese di febbraio del 1974.

Nella primavera del 2010 i sondaggi avevano visto giusto e i partiti fin dalla campagna elettorale erano entrati nell'ottica di dover fare i conti con quella eventualità. Così, all'indomani delle elezioni i Conservatori si rivolgono ai Liberal Democratici, forti di 57 seggi, per intavolare una trattativa volta alla formazione di una coalizione parlamentare in grado di sostenere con un'ampia maggioranza un Gabinetto formato da ministri di

⁴ Per un primo commento alla situazione politica britannica all'indomani delle elezioni e per interessanti considerazioni sulle prospettive della legislatura cfr. G. Caravale, "One Nation, One United Kingdom". *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *Federalismi.it*, n. 10 del 2015, 20 maggio 2015.

⁵ I risultati elettorali del 2010 e le loro conseguenze sul sistema dei partiti sono oggetto di un dettagliato esame in P. Dunleavy, *Le elezioni, il governo di coalizione e la transizione verso il multipartitismo*, in G. Baldini e J. Hopkin (a cura di), *La Gran Bretagna di Cameron*, il Mulino, Bologna, 2011, pp. 23-44, nonché in D. Denver, *The Results: How Britain Voted*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, 4 (2010), pp. 588-606.

entrambi i partiti, presieduto da Cameron e con Clegg come Deputy Prime Minister. La formazione di un governo di coalizione non era certamente una situazione politico-istituzionale sconosciuta nel Regno Unito, ma era una soluzione molto risalente nel tempo poiché, soprattutto a partire dal secondo dopoguerra, il modello Westminster era andato evolvendo nel senso di una piena alternanza tra due partiti alla guida del governo del Paese⁶.

Sul piano costituzionale non poteva essere considerata l'unica soluzione astrattamente percorribile. Cameron avrebbe potuto tentare la strada del governo minoritario, un'opportunità resa maggiormente praticabile grazie all'assenza di un espresso voto di investitura iniziale da parte della Camera dei Comuni⁷: un'ipotesi già ampiamente praticata ma solo in un passato ormai piuttosto lontano⁸, e che difficilmente avrebbe goduto del consenso generalizzato dell'opinione pubblica. Torneremo in seguito sulle controverse implicazioni costituzionali di una condizione di *hung parliament*, ma nel caso specifico Cameron capisce subito che proprio il mancato raggiungimento della maggioranza assoluta da parte del proprio partito sconsiglia di porre in essere atti di arroganza come quello di cercare di governare da solo o chiedere un immediato ritorno alle urne, e impone come unica via d'uscita politicamente sensata il coinvolgimento nelle gravose responsabilità di governo di un partito espressione di una fetta cospicua di elettorato e che aveva tutto l'interesse a insediarsi al governo, sia pure in una posizione di *junior partner*⁹. Questa difficile situazione era destinata a produrre, sia pure dopo un negoziato certamente non semplice, un *Coalition Agreement* molto articolato, equilibrato e che tenesse nel dovuto conto le esigenze, spesso confliggenti, di ambedue i *partner*¹⁰.

⁶ Per una panoramica sulla casistica delle variegate formule di governo praticate in Gran Bretagna nel Ventesimo secolo cfr. D. Butler, *Hung parliaments: context and background*, in Aa.Vv., *No overall control: The impact of a 'hung parliament' on British politics*, Hansard Society, London, 2008, pp. 7-13.

⁷ Per una dettagliata analisi comparatistica sulle regole costituzionali che favoriscono la formazione di governi di minoranza in alcuni sistemi democratici cfr. T. Bergman, *Formation rules and minority governments*, in *European Journal of Political Research*, 23 (1993), pp. 55-66.

⁸ Cfr. L. Maer, *Hung Parliaments*, in HC Library, *Standard Note* 17 March 2010, pp. 4-12.

⁹ Per una ricognizione delle posizioni e delle strategie adottate dai partiti coinvolti nella trattativa per formare il governo di coalizione all'indomani delle elezioni cfr. R. Fox, *Five Days in May: A New Political Order Emerges*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 63, 4 (2010), pp. 607-622.

¹⁰ Sulle condizioni politiche che hanno determinato la necessità di un governo di coalizione, nonché sulle implicazioni giuridiche e politiche che comporta l'assenza del consueto *one party government* nella conduzione dell'attività di governo in Gran Bretagna, cfr. V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Oxford, 2011. Per un'analisi degli aspetti più prettamente costituzionalistici del *Coalition agreement* cfr. R. Hazell, *The Conservative-Liberal Democrat Agenda for Constitutional and Political Reform*, The Constitution Unit, UCL, London, June 2010; C. Fusaro, *L'accordo conservative-libdem alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quad. Cost.*, 3 (2010), pp. 639-644; nonché, sia consentito, C. Martinelli, *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition agreement*, in *Quad. Cost.*, n. 3 del 2010, pp. 645-658.

I termini dell'Accordo¹¹, stipulato dai due partiti dopo una faticosa anche se tutto sommato celere trattativa, prevedeva diversi interventi in molteplici settori: dall'economia ai diritti civili, dall'immigrazione allo Stato sociale, dall'ordine pubblico alle politiche ambientali, dalla giustizia all'istruzione, dalla *devolution* all'ampliamento di poteri e competenze delle istituzioni del *Local Government*¹².

Ma oltre che nel merito l'*Agreement* doveva essere attentamente ponderato anche nel metodo. Un'attenta cura dei dettagli metodologici permeava in generale tutto il tenore dell'Accordo ma, in particolare, quei punti voluti dai Conservatori che contrastavano con le posizioni espresse dai LibDem in campagna elettorale, come nel caso del piano di incremento dell'energia nucleare, avversato da questi ultimi ma fortemente voluto dai primi. In questi casi si prevedeva che i LibDem avrebbero potuto manifestare la loro contrarietà anche in sede parlamentare dapprima con un discorso di un loro rappresentante e poi con un voto di astensione di tutti i loro parlamentari.

Questa flessibilità nei rapporti interni alla coalizione, che disegnava un indirizzo politico di governo "a geometria variabile" favorito dalle peculiarità dei regolamenti della Camera dei Comuni, rispondevano all'esigenza di consentire al partito minoritario della coalizione di non rimangiarsi le promesse fatte agli elettori e al partito maggioritario di portare avanti il programma assumendo su di sé la responsabilità del perseguimento di questi obiettivi¹³.

Sul piano strettamente costituzionale il capitolo più rilevante del *Coalition Agreement* era quello intitolato significativamente *Political Reform*. Veniva proposto un lungo elenco di riforme fondate sulla dichiarata convinzione del nuovo Governo che il sistema politico britannico fosse entrato in una profonda crisi di credibilità e *accountability*, accentuato dagli scandali dei rimborsi gonfiati e ingiustificati che nella precedente legislatura avevano visto coinvolti molti parlamentari nonché importanti esponenti del Gabinetto. I punti toccati da questa parte del progetto erano circa una trentina, ma alcuni di essi, espressamente menzionati nel *Queen's Speech* del 25 maggio 2010, assumevano una rilevanza fondamentale per il futuro della forma di governo britannica.

3. LE RIFORME DELLA COALITION

¹¹ Il testo dell'Accordo di coalizione *The Coalition: our program for government – Freedom Fairness Responsibility* fu reso immediatamente reperibile nel sito ufficiale del *HM Government*.

¹² Su quest'ultimo argomento si vedano le esaustive ricostruzioni di S. Troilo, *Gli enti locali tra autonomia e integrazione con lo Stato. Il modello del Local Government britannico*, Aracne, Roma, 2013, e di P. Martino, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014.

¹³ Per un bilancio dell'azione del *Coalition Government* cfr. J. Atkins, *Introduction: Conflict, Cooperation and the Cameron-Clegg Government*, in *The Political Quarterly*, 1 (2015), pp. 81-84.

I Liberal Democrats puntarono moltissimo sulla carta dell'inserimento nell'Accordo di coalizione di diverse e qualificate riforme delle istituzioni, con indirizzi pienamente coerenti con la loro storia. Da quasi un secolo, infatti, cioè da quando i Laburisti soppiantarono i Liberali come alternativa ai Conservatori nel gioco del bipartitismo, gli antenati degli attuali LibDem fanno delle trasformazioni del modello Westminster il loro cavallo di battaglia. Tre aspetti, in particolare, costituiscono da sempre il nocciolo delle loro richieste e quindi non si lasciano scappare l'occasione di inserirle nel *Coalition Agreement*: la modifica del sistema elettorale in senso proporzionale (da ottenere per via referendaria), la "democratizzazione" della House of Lords, la riduzione dei poteri del Primo Ministro. Ovvero, un pacchetto di interventi sulle *constitutional conventions* e su fondamentali *statutes* che, se portati a termine, avrebbero profondamente mutato buona parte della tradizionale forma di governo britannica.

Il risultato di gran lunga più importante che i LibDem sono riusciti ad imporre ai Conservatori nel quadro dell'alleanza di governo consiste nell'approvazione del *Fixed-Term Parliament Act 2011*. Il rilievo di questa vicenda è apprezzabile solo se si considerano le sue implicazioni sul piano storico e rispetto al valore delle *constitutional conventions*: due cardini fondamentali della Costituzione britannica. Fino al momento del *Royal Assent* a questo nuovo *statute* il Parlamento britannico non aveva mai avuto una durata fissa. Il combinato disposto del *Septennial Act 1715* e dell'art. 7 del *Parliament Act 1911* prescriveva, infatti, il termine di cinque anni solo come durata massima di ciascuna legislatura. Quella peculiare caratteristica del Parlamento del Regno Unito non era affatto un dettaglio formale e secondario nel quadro della forma di governo britannica¹⁴. Anzi, costituiva la base logico-giuridica su cui si era andato formando per via consuetudinaria il potere del Primo Ministro di "consigliare" al Sovrano lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni, prerogativa utilizzata più volte sia dai Premier conservatori che laburisti. Nel corso del Ventesimo secolo il capo del governo ha assunto una sempre maggiore centralità anche grazie alla possibilità di decidere il momento più opportuno per decretare la fine della legislatura. Ed è evidente come questa prerogativa sia maturata, e sia stata spesso esercitata, anche grazie all'assenza di un termine prefissato per la conclusione della legislatura, tanto che negli ultimi novant'anni la Camera dei Comuni è riuscita molto raramente a completare i cinque anni che separano il giorno della prima seduta da quello del suo formale scioglimento con la *royal proclamation*.

¹⁴ Per una valutazione comparativa di questa peculiarità britannica e del rilievo assunto nella forma di governo cfr. il report di R. Hazell, *Fixed Term Parliaments*, The Constitution Unit, UCL, London, August 2010.

Ebbene, questa storica convenzione si è interrotta il 15 settembre 2011, appunto con l'entrata in vigore del *Fixed-Term Parliament Act*, il cui primo compito era quello di fissare la data delle successive *General Election* per giovedì 7 maggio 2015 e quelle delle legislature successive per il primo giovedì di maggio ogni cinque anni. A questo punto la legge doveva necessariamente disciplinare le ipotesi di eventuale ricorso ad elezioni anticipate, nel caso in cui accadesse qualche evento politico-istituzionale che le rendesse inevitabili. Pertanto, tolta la prerogativa al Primo Ministro, diventava consequenziale trasferire questa possibilità nell'area delle determinazioni del Parlamento stesso, individuando solamente due specifici casi.

Il primo consiste nell'approvazione da parte della Camera dei Comuni, a maggioranza qualificata dei 2/3 dei suoi componenti, di una mozione dal seguente tenore: «That there shall be an early parliamentary general election». Si tratta cioè di una sorta di autoscioglimento, pur nel rispetto delle prerogative formali della Regina cui spetta la firma sull'atto giuridico che determina la *dissolution*. Nel *Coalition Agreement* si faceva riferimento ad un maggioranza del 55%, ma poi durante il dibattito parlamentare le opposizioni ebbero buon gioco a far rilevare la strumentalità di quella soglia, sfacciatamente costruita sulla misura della forza parlamentare della Coalizione che governava in quel momento, riuscendo così a far prevalere il senso di responsabilità istituzionale a favore della previsione di un largo consenso parlamentare per un caso così delicato¹⁵.

Il secondo prende in considerazione l'ipotesi che la Camera dei Comuni approvi a maggioranza semplice una mozione di sfiducia nei confronti del governo («That this House has no confidence in Her Majesty's Government») e nei successivi 14 giorni la stessa Camera non giunga ad approvare una mozione di fiducia nei confronti di un altro esecutivo («That this House has confidence in Her Majesty's Government»); cioè, in pratica, le forze politiche non riescano a formare un nuovo governo in grado di ottenere la fiducia del parlamento.

È evidente come questa innovazione costituzionale incida in modo molto profondo su alcuni dei meccanismi, soprattutto di natura convenzionale, che presiedono alle relazioni tra gli organi costituzionali, a cominciare dalla capacità del Primo Ministro, attraverso lo stretto collegamento con la propria maggioranza parlamentare, di orientare la vita del Parlamento e, più in generale, di capitalizzare in termini elettorali i benefici delle scelte

¹⁵ La soglia del 55% non trovò solo una forte opposizione in Parlamento ma anche presso influenti settori dell'opinione pubblica. Sul punto cfr. O. Gay e I. White, *Fixed term Parliaments*, in HC Library, *Standard Note* 26 maggio 2010, p. 14.

politiche intraprese. Per non parlare della funzione stabilizzante che nel sistema politico britannico ha spesso giocato la minaccia di ricorrere ad elezioni anticipate rivolta dal Premier a settori minoritari della maggioranza, inclini a comportamenti dissonanti rispetto alla linea politica dell'esecutivo.

Anche la Camera Alta era coinvolta nella ventata riformatrice portata dall'Accordo di governo. La riforma voluta dai Laburisti di Tony Blair non aveva certo chiuso la questione dell'adeguamento di questo ramo del Parlamento al mutamento dei tempi e anzi il dibattito tra gli studiosi era divenuto sempre più serrato¹⁶. La prospettiva evocata nel *Coalition Agreement* era particolarmente ambiziosa perché consisteva, sia pure con qualche ambiguità in relazione ai modi e ai tempi, nella trasformazione, almeno parziale (“*wholly or mainly*”), della House of Lords in Camera elettiva e con rappresentanza proporzionale. A tale proposito veniva annunciata la costituzione di un comitato con il compito di studiare le modalità concrete di questo storico passaggio e di redigere un report che avrebbe costituito la base su cui impostare un *bill* da presentare alle Camere. Così nel 2011 il Governo pubblicò un *White Paper*¹⁷ contenente un pacchetto di proposte attuative da sottoporre al vaglio del Joint Committee on the Draft House of Lords Reform Bill che a sua volta, nella primavera dell'anno successivo, pubblicò un report con le proprie raccomandazioni. Finalmente, nell'estate del 2012 venne incardinato ai Comuni il *Bill* governativo che prevedeva, tra l'altro, una graduale trasformazione della natura e delle dimensioni della Camera Alta¹⁸ che a regime sarebbe stata composta da 360 membri elettivi (con STV system), 90 nominativi e fino a 12 *Lords Spiritual*. I membri elettivi e nominativi sarebbero rimasti in carica 15 anni e avrebbero potuto dimettersi, essere espulsi o sospesi. Durante il *second reading*, però, il Governo dovette registrare il voto contrario di quasi cento MPs appartenenti al gruppo conservatore e pertanto preferì dichiarare il ritiro del progetto, con grande disappunto del Deputy Prime Minister Clegg che in un discorso ai Comuni accusò i Tory di tradimento del patto.

Dalle ceneri di questa sconfitta per il fronte riformatore nacque però un progetto, magari meno ambizioso ma che arrivò in porto, nonostante il governo avesse fatto un passo indietro lasciando che venisse presentato da un *backbencher* conservatore, Dan Byles, come *private Members' bill*. Così, l'House of Lords Reform Act 2014 ora prevede la

¹⁶ In proposito cfr. M. Russell, *House Full. Time to get a grip on Lords appointments*, The Constitution Unit, UCL, London, 2011.

¹⁷ Si trattava dell'*House of Lords Reform Draft Bill*, reso pubblico il 17 maggio 2011.

¹⁸ Per una ricognizione sul dibattito relativo alle dimensioni della Camera Alta cfr. R. Taylor, *Size of the House of Lords*, in *House of Lords Library Note*, n. 2014/45, 19 December 2014.

potestà per i membri di rassegnare le dimissioni (“*may retire or otherwise resign*”¹⁹) irrevocabili, nonché la sanzione della cessazione dalla carica in caso di assenza prolungata per un’intera sessione (certificata dal Lord Speaker) a partire dall’inizio della sessione successiva, oppure a causa di una condanna ad una pena di almeno un anno, anche per fatti commessi prima di assumere la qualifica di *Peer*²⁰. Questo limitato processo riformatore della Camera Alta è stato poi completato con l’*House of Lords (expulsion and suspension) Act 2015*, anch’esso frutto di un *private Members’ bill* (Baroness Hayman), che introduce la possibilità per il regolamento di questo ramo del Parlamento, come del resto accade già per l’altro, di prevedere norme in base alle quali decretare la sospensione temporanea o perfino l’espulsione definitiva di un suo membro a causa di una condotta indegna²¹.

Naturalmente non si tratta di un riassetto del bicameralismo britannico, che pertanto continuerà ad essere oggetto di discussioni sul suo parziale anacronismo, ma comunque va nel senso auspicato da un altro punto importante del *Coalition Agreement*, cioè quello sulla necessità di recuperare *accountability* presso l’opinione pubblica da parte di tutto il mondo politico del Regno Unito, minata dai troppi scandali scoppiati negli ultimi anni.

E nella stessa ottica va letta anche l’approvazione del *Recall of MPs Act 2015*, che ha introdotto per i membri della *House of Commons* un’articolata procedura di *recall*, a seguito di condanne penali o sanzioni disciplinari. In questi casi viene prevista la possibilità per gli elettori della *constituency* di sottoscrivere un’apposita petizione. Se quest’ultima raccoglie le firme di almeno il 10% degli aventi diritto al voto il seggio viene dichiarato vacante e viene convocata una *by-election*, a cui potrà candidarsi anche il *recalled MP*, per sottoporsi così al giudizio dell’intero corpo elettorale del suo collegio²².

Non si può concludere una panoramica sulle riforme più rilevanti della scorsa legislatura senza fare almeno un breve cenno ad una legge che, a differenza di quelle menzionate

¹⁹ Sul tema cfr. R. Taylor, *Retirement from the House of Lords*, in *House of Lords Library Note*, n. 2015/005, 13 February 2015.

²⁰ Sull’intera vicenda si vedano le opportune considerazioni proposte da G. Caravale, *Regno Unito: “modest and simple”. L’House of Lords Reform Act 2014 e la “piccola” riforma della Camera dei Lords*, in *Forum Quad. Cost.*, 19 maggio 2014.

²¹ Per una panoramica sulle riforme della Camera dei Lord approvate nel corso della legislatura 2010-2015 cfr. E. Scott, *House of Lords Reform 2010-15*, in *House of Lords Library Note*, n. 2015/009, 25 March 2015.

²² Per una disamina di quest’ultima legge che, come quella precedente, ha ricevuto il *Royal Assent* il 26 marzo, cioè proprio pochi giorni prima la *dissolution of Parliament*, cfr. G. Caravale, *Recall dei Comuni ed expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Forum Quad. Cost.*, 8 aprile 2015. Invece, per una panoramica sui casi di *recall* tutt’ora presenti negli ordinamenti costituzionali contemporanei cfr. l’esauritivo report: R. Kelly, C. Coleman e N. Johnstone, *Recall elections*, in *HC Library, Standard Note* 23 giugno 2014.

finora, non riguarda gli organi costituzionali ma i diritti civili, impattando direttamente sulla vita delle persone e sui rapporti sociali: il Marriage (Same Sex Couples) Act 2013.

L'impulso politico a questa legge venne dato in prima persona dallo stesso Cameron con un celebre discorso pronunciato il 25 luglio 2012 durante un ricevimento in onore della comunità Glt presso la sua residenza a Downing Street, in cui il leader conservatore si esprime favorevolmente all'istituzione dei matrimoni gay²³, proponendo un'argomentazione che ribaltava le classiche dicotomie politiche su tematiche come queste e attirandosi le ire funeste delle alte gerarchie della Chiesa anglicana. Cameron sostenne questa posizione argomentando che un conservatore non può che rispondere favorevolmente alla richiesta di alcuni cittadini di poter inquadrare il proprio stato civile all'interno di un istituto tradizionale come il matrimonio, contribuendo così a rendere la società ancora più ordinata.

Successivamente il Governo, dando seguito a questo indirizzo politico, presentava in Parlamento il Marriage (Same Sex Couples) Bill che prevedeva perfino la possibilità per gli omosessuali interessati di chiedere la celebrazione del matrimonio non solo con il rito civile ma anche nei luoghi di culto di qualsiasi confessione, purché queste abbiano espresso un'opzione favorevole in tal senso²⁴.

Tecnicamente il provvedimento consisteva in un'estensione, limitatamente all'Inghilterra e al Galles, alle coppie dello stesso sesso del Marriage Act 1949. Nonostante la profonda spaccatura interna al gruppo parlamentare conservatore, il Primo Ministro si dimostrava particolarmente determinato a portare a termine l'impegnativa riforma, potendo contare anche sull'appoggio degli alleati nella coalizione di governo ma anche dell'opposizione laburista. Così il progetto ha avuto un iter piuttosto rapido pur venendo esaminato in entrambe le Camere con discussioni di alta qualità dialettica che denotavano spesso grande competenza e sensibilità nei parlamentari che prendevano la parola. Infatti il 5 febbraio 2013 vi è stato il primo voto favorevole da parte della House of Commons, con 400 sì e 175 no. Successivamente il *Bill* ha completato con esito positivo le tre letture presso la Camera bassa (voto finale il 21 maggio) e il 4 giugno la House of Lords ha concluso la propria seconda lettura con un voto che, a larga maggioranza, ha respinto un emendamento che chiedeva di bloccare il provvedimento. Infine, il procedimento

²³ Mentre in quel momento l'ordinamento consentiva solo una *civil partnership*, istituita con una legge del 2005.

²⁴ Salvo, però, la rilevante eccezione della Chiesa anglicana. Il *Bill* prevedeva un esplicito divieto per la Chiesa anglicana di celebrare matrimoni *same-sex* per evitare che fosse esposta al rischio di ricorsi legali in virtù della sua posizione di *established church*, ovvero che il suo rilievo costituzionale fosse invocato dalle coppie interessate per imporle un dovere di celebrazione del matrimonio.

legislativo si è concluso con lievi modifiche portate dai Lord in terza lettura, accettate dai Comuni, e quindi con il *Royal Assent* il 17 luglio 2013.

4. I REFERENDUM

Ma la scorsa legislatura verrà ricordata anche per la celebrazione di tre importanti referendum²⁵, alla cui indizione non è stato estraneo il *Coalition Agreement*.

Come già ricordato, uno dei punti qualificanti dell'Accordo relativo alle *constitutional issues* verteva sull'indizione del referendum in materia elettorale. Il dibattito su questo tema si protraeva nel mondo politico e tra gli studiosi da diversi decenni²⁶. Si confrontavano i fautori del First-Past-The-Post come elemento essenziale della *British constitution*, caposaldo imprescindibile della tradizione grazie a cui si è formato il modello Westminster, e coloro che ne sottolineavano i difetti sul piano della rappresentanza, la cui tesi consisteva nel criticare gli effetti distorsivi che la formula maggioritaria *plurality* produceva a favore dei due grandi partiti, ponendo seri dubbi circa il rispetto della reale volontà popolare. Tradizionalmente il partito più penalizzato era proprio quello liberale, detentore di un consenso spesso superiore al 20% ma spalmato mediamente sul territorio e che pertanto non si traduceva mai in un coerente bottino di seggi. Ovviamente i LibDem non si fecero scappare l'occasione determinata dall'*hung parliament*: chiesero e ottennero l'impegno della coalizione all'approvazione di una legge istitutiva del referendum, anche se dovettero accettare il veto conservatore sui caratteri del quesito e sulle modalità celebrative della consultazione popolare. Cameron pretese che la consultazione popolare vertesse su un quesito secco, così formulato dall'art. 1, c. 7, del Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011 (dopo l'opportuno intervento della Electoral Commission): «At present, the UK uses the “first past the post” system to elect MPs to the House of Commons. Should the “alternative vote” system be used instead?».

In sostanza, i Conservatori apparentemente stavano accondiscendendo, sia pure di malavoglia, ad una storica richiesta dei Liberali, ma in realtà li stavano schiacciando in un

²⁵ Per una esaustiva ricostruzione storico-giuridica della concezione del referendum nella scienza costituzionalistica britannica cfr. A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, a cura di A. Torre e J.O. Frosini, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2012, pp. 11-112; nonché Id., *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *DPCE*, n. 4 del 2014, pp. 1628-1653. Sul rapporto tra referendum e democrazia rappresentativa nei sistemi costituzionali contemporanei cfr. S. Tierney, *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012.

²⁶ Cfr. R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, MacMillan and St. Martin's Press, London and New York, 1995.

vicolo cieco²⁷. Infatti, da una parte rigettavano la *best option* dei LibDem che avrebbero voluto l'introduzione di un vero sistema proporzionale come il *mixed-member system*, costringendoli a ripiegare su un maggioritario i cui effetti avrebbero potuto essere al massimo solo un po' più favorevoli alla loro presenza alla House of Commons, dall'altra negoziavano un *agreement to disagree* che avrebbe consentito loro di schierarsi risolutamente alla testa di quella parte cospicua dell'opinione pubblica che vedeva nel mutamento del sistema elettorale un vero e proprio salto nel vuoto, troppo rischioso per un assetto istituzionale privo di una Carta scritta e rigida²⁸. Un'architettura costituzionale, inoltre, ancora largamente tributaria di antiche consuetudini, spesso strettamente legate alle dinamiche normalmente assicurate proprio dalle caratteristiche del FPTP²⁹, come per esempio la nomina del Primo Ministro nella persona del leader del partito che ottiene la maggioranza assoluta ai Comuni³⁰.

E come era facilmente prevedibile, il 5 maggio 2011 il corpo elettorale si esprime massicciamente per la conservazione della formula tradizionale (67,9% di No)³¹, infliggendo a Clegg una sconfitta che avrebbe condizionato i rapporti tra i due partiti per durante tutto il periodo di *Coalition government*³².

La scorsa legislatura non ha visto celebrare referendum solo sulla forma di governo, ma anche sulla forma di Stato.

Il primo in ordine di tempo fu quello sull'allargamento degli spazi di autonomia per il Galles. Il 3 marzo 2011 gli elettori gallesi vennero chiamati a pronunciarsi sull'opportunità di ampliare le competenze normative in capo alla loro assemblea legislativa. Questa consultazione trovava la propria genesi giuridica e politica già nel *Government of Wales Act* del 2006 che, dopo avere assicurato all'Assemblea Nazionale Gallese l'autonomia

²⁷ Acute considerazioni sulle modalità con cui i Conservatori hanno interpretato il ruolo di guida della coalizione di governo, finendo sostanzialmente per oscurare la presenza dei LibDem, cfr. R. Hayton, *Conservative Party Statecraft and the Politics of Coalition*, in *Parliamentary Affairs*, 67 (2014), pp. 6-24.

²⁸ Tra i contributi a difesa del sistema elettorale tradizionale si veda per tutti l'appassionato e argomentato atto d'accusa contro l'*Alternative vote system* di J. Forder, *The case against voting reform. Why the AV system would damage Britain*, Oneworld, Oxford, 2011. Sul versante opposto si vedano le tesi sostenute nel report dell'IPPR da G. Lodge e G. Gottfried, *The Right Alternative? Assessing the case for the Alternative Vote*, pubblicato nell'aprile 2011.

²⁹ Per una lucida ed esaustiva disamina degli aspetti positivi e negativi del FPTP, anche alla luce dei risultati elettorali del 2010, cfr. R. Kelly, *Nowhere to Run, Nowhere to Hide? The 2010 General Election and the Defence of First-past-the-post*, in *The Political Quarterly*, 1 (2011), pp. 42-49.

³⁰ Per una disamina, ancora in gran parte attuale, del ruolo giocato dalle *constitutional conventions* nella *British constitution* cfr. il classico di G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

³¹ Da parte dei sostenitori della riforma non si è potuto neanche recriminare nei confronti di una scarsa partecipazione visto che il *turnout* ha sfiorato il 42% degli aventi diritto, perfino più alta delle aspettative.

³² Per un'analisi di questa vicenda referendaria sia consentito rinviare a C. Martinelli, *Molto rumore per nulla, ovvero il referendum elettorale nel Regno Unito*, in *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 375-398.

legislativa su alcune materie definite, prevedeva poi espressamente la possibilità per la stessa di acquisire un ulteriore elenco di competenze legislative, ma solo a seguito di un passaggio referendario³³.

La consultazione, indetta pertanto sulla base di questa previsione, ha avuto esito positivo con il 63,5% dei votanti (peraltro fermi al 35% degli aventi diritto), consentendo così alla devolution gallesse di fare un passo in avanti decisivo³⁴.

Un passo in avanti che certamente farà nell'attuale legislatura anche quella scozzese nonostante il risultato del celebre referendum indipendentista abbia dato esito negativo; anzi, si potrebbe forse dire che proprio perché gli indipendentisti sono stati sconfitti e la disgregazione del Regno scongiurata, la devolution può continuare il suo cammino negoziale. Ma di questo referendum ci occuperemo più diffusamente in seguito, parlando appunto delle prospettive del processo devolutivo scozzese.

5. LE CONSEGUENZE DEI RISULTATI ELETTORALI DEL 2015 SULLA FORMA DI GOVERNO

Quando si analizzano i risultati delle *UK General Election* la principale posta in gioco da considerare è da sempre il tema del conseguimento o meno di una *overall majority* da parte di uno dei partiti tradizionali protagonisti del quadro politico. E, come detto, da questo fondamentale punto di vista il risultato del 2015 è stato molto chiaro e ha riportato il sistema britannico nell'alveo della sua storia (almeno dal secondo dopoguerra ad oggi), confinando così il governo di coalizione nel novero delle eventualità sempre possibili ma tutto sommato eccezionali. E incidentalmente va messo nel giusto rilievo che la discrasia rispetto alle aspettative determinate dai sondaggi è stata in larga misura causata dalla difficoltà che gli istituti specializzati hanno incontrato nella definizione del rapporto tra voti espressi e seggi conquistati, oltre che nella sottovalutazione del voto strategico: due fattori tipici del panorama politico britannico determinati dall'intreccio tra FPTP e bipartitismo³⁵. E

³³ Sul tema cfr. le chiare annotazioni di E. Gianfrancesco, *Devolution e referendum in Galles. Uno sguardo dal continente*, in Torre e Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 293-307.

³⁴ Il processo di devolution gallesse ha poi avuto un ulteriore sviluppo con il St David's Day Agreement, cioè l'accordo trovato all'interno del *Coalition government*, e annunciato da Cameron e Clegg il 27 febbraio 2015 nel corso di una cerimonia presso il Millennium Stadium di Cardiff, che prevede diversi punti di maggiore autonomia per l'Assemblea del Galles, descritti nel *command paper Powers for a purpose: Towards a lasting devolution settlement for Wales*. Oggi la *Coalition* non c'è più ma i Conservatori sembrano intenzionati a tenere ferme quelle proposte come base del futuro iter legislativo sulla materia.

³⁵ Laddove con questa espressione non si devono intendere solo quei sistemi politici in cui vi siano solo due partiti, per esempio quello statunitense, ma anche, come ammonisce Giovanni Sartori, quei sistemi in cui solo due forze politiche normalmente detengono il potere di costituire un governo o di interdirne la formazione.

si può fin d'ora pronosticare che difficoltà ancora maggiori i sondaggisti incontreranno alla vigilia delle successive *General Election* che si terranno nel maggio del 2020 a causa della revisione delle *constituencies* cui provvederà la *Electoral Commission* in virtù della già stabilita riduzione degli MPs da 650 a 600³⁶.

Dunque, il primo punto fermo è la vittoria conservatrice e la sconfitta laburista, grazie a cui è stato scongiurato il rischio di un secondo *hung parliament* consecutivo. Durante la passata legislatura in Gran Bretagna il mondo politico e la comunità degli studiosi si sono interrogati spesso sulle possibili implicazioni costituzionali di una simile eventualità, soprattutto in relazione alle conseguenti difficoltà a formare una coalizione o a governare con un esecutivo di minoranza³⁷.

Le questioni erano molteplici e in larga misura si confrontavano con l'assenza di consolidate convenzioni che per ovvie ragioni non si erano potute formare nell'ambito di una democrazia competitiva in cui la regola base di funzionamento era l'alternanza alla guida del governo. Restavano così aperti amplissimi spazi di indeterminatezza³⁸.

Un primo problema riguardava l'atteggiamento che avrebbe dovuto tenere in questi casi un Primo Ministro che gli elettori non avessero premiato con la maggioranza assoluta. Secondo il *Cabinet Manual* redatto dai tecnici di Gordon Brown nel 2010 (nell'imminenza delle elezioni di quell'anno che tutti gli analisti pronosticavano, in quel caso correttamente, come produttive di un *hung parliament*) l'*incumbent Prime Minister* avrebbe sempre avuto il diritto alla prima mossa, cioè la possibilità di rimanere in carica e chiedere la fiducia ai Comuni. In realtà, però, le cose sono poi andate diversamente perché Cameron, leader del partito di maggioranza relativa, ha imboccato subito la strada maestra: governo di coalizione, individuazione dell'unico interlocutore possibile in Clegg e nei suoi LibDem, acquisizione della disponibilità di questi ultimi, chiusura dell'accordo politico cui far seguire in tempi brevi il formale *Coalition Agreement*³⁹.

Pertanto, attualmente la regola imporrebbe al Premier uscente, leader di un partito che non ha ottenuto la maggioranza relativa, di dimettersi non appena risultasse chiaro che un

³⁶ Si tratta di norme contenute nel *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*. Per una ricostruzione storica e giuridica del numero e delle dimensioni dei collegi elettorali in Gran Bretagna cfr. O. Gay, I. White, *The Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*, HC Library, Research Paper 10/55, 1 September 2010, pp. 23-60.

³⁷ Tutte le *issues* collegate a questa eventuale situazione sono trattate da A. Paun e C. Mitchell, *Westminster in an age of minorities. How to form and sustain a government after another hung parliament*, Institute for Government, London, March 2015, pp. 1-30.

³⁸ Cfr. HL Select Committee on the Constitution, *Constitutional implications of coalition government. 5th Report of Session 2013-14*, 12 February 2014.

³⁹ Cfr. l'audizione presso il Select Committee on the Constitution, tenuta il 30 ottobre 2013, dell'esponente LibDem David Laws che nel 2010 fece parte del gruppo dei negoziatori in rappresentanza del suo partito.

altro governo fosse in formazione⁴⁰. Tuttavia, trattandosi di una regola fondata su questo unico precedente⁴¹, appare ben lungi da poter essere considerata una solida convenzione e comunque tutt'altro che esaustiva rispetto al complesso dei dubbi che sorgerebbero in caso di riproposizione dell'*hung parliament*⁴². Tra i tanti, che cosa accadrebbe se il partito di maggioranza solo relativa volesse formare un governo di minoranza privo dell'appoggio esterno da parte di qualunque altra forza politica, nazionale o locale che fosse? Oppure, se il secondo partito per numero di seggi avesse maggiori probabilità del primo di stringere accordi di governo, come era ipotizzabile quest'anno nel caso in cui i Laburisti avessero preso meno seggi dei Conservatori ma avessero ricevuto l'appoggio determinante degli scozzesi dell'Snp, dovrebbe applicarsi la regola della priorità per il partito di maggioranza relativa o quella della formazione di un governo maggioritario, sia pur di coalizione?⁴³

Tutti interrogativi su cui la dottrina è da sempre divisa ed è inevitabile che lo sia in assenza di uno specifico articolato costituzionale e di precedenti così probanti da rendere solida qualunque argomentazione⁴⁴. In questo contesto appare evidente che a risolvere di volta in volta i problemi che dovessero presentarsi non potrà che essere la duttilità delle dinamiche politiche, confidando sul senso delle istituzioni che tradizionalmente caratterizza le forze politiche del Regno Unito, unite da un generalizzato spirito di conservazione e rispetto per questi flessibili ma delicati meccanismi costituzionali.

L'unico punto su cui scienza, politica e buon senso sembrano concordare è l'opportunità di tenere il più possibile fuori dalla mischia la Corona, oggetto solo di un'adeguata e costante attività informativa sugli sviluppi degli eventi. Intendimento certo apprezzabile ma perseguibile, appunto, solo nella misura in cui gli attori protagonisti si mostrino in grado di risolvere da soli le più intricate situazioni.

⁴⁰ Come appunto recita il nuovo *Cabinet Manual* redatto nel 2011, appunto sulla base di questo precedente. Cfr. *The Cabinet Manual: A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*, 1st edition, October 2011.

⁴¹ Insisto sull'unicità del precedente rispetto alle modalità della formazione di un governo di coalizione nonostante anche a seguito delle elezioni di febbraio 1974 si fosse verificato un *hung parliament*. In realtà in quell'occasione i risultati elettorali e i comportamenti dei partiti ebbero caratteristiche imparagonabili rispetto a quelle del 2010. Sul punto cfr. V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1995, pp. 145 ss. Peraltro, va segnalato che durante la campagna elettorale del 2015 vi fu chi ipotizzò un ritorno alla situazione del 1974 immaginando, nell'eventualità poi rivelatasi remota, di trarre qualche indicazione proprio da quel lontano precedente. In questo senso cfr. J. Curtice, *Back to the Future? How May 2015 could be February 1974 all over again*, in *Juncture (IPPR's quarterly journal of politics and ideas)*, Special issues: *Where to now?*, Spring 2015, pp. 1-6.

⁴² In tal senso anche G.G. Carboni, *Gli effetti del coalition government sul ruolo e le funzioni del Primo Ministro del Regno Unito*, in *Rass. Parl.*, n. 2 del 2014, p. 376.

⁴³ Cfr. R. Hazell e P. Riddell, *Preparing for another hung Parliament? Coalition or Minority Government*, The Constitution Unit, UCL, London, 15 April 2015, pp. 1-16.

⁴⁴ In proposito il testo forse più significativo prodotto dalla dottrina britannica negli ultimi anni è V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2011.

Dunque, almeno in questa occasione i problemi legati alla formazione di un governo di coalizione sono rimandati. Assistiamo invece ad un ritorno in grande stile del classico *one party government*, le cui implicazioni costituzionali caratterizzeranno tutta la legislatura. Alcune si sono già manifestate, a cominciare dalla ritrovata semplicità procedurale nella formazione del nuovo governo, e non solo perché Cameron ha passato le consegne di Downing Street a se stesso. Nella giornata di venerdì 8 maggio, non appena resi ufficiali i risultati elettorali, Cameron si è recato dalla Regina per un passaggio istituzionale più legato alla deferenza per le forme che alla sostanza degli obblighi costituzionali. Ottenuta la scontata riconferma dell'*appointment*, la sua unica preoccupazione diventava la costruzione di una compagine ministeriale in grado di soddisfare, ma al tempo stesso anche imbrigliare, tutte le variegate componenti del suo partito chiamate, con un sapiente dosaggio degli equilibri interni, a rendersi corresponsabili dell'implementazione degli indirizzi politici contenuti nel Manifesto del Conservative Party⁴⁵, sintetizzato nel Queen's Speech del 27 maggio.

Ma il ritorno dell'*one party government* comporterà anche la fine di quella prassi che in dottrina è stata definita del *day-to-day government*: «The coalition has directly weakened majoritarian practices in the day-to-day management of government because, unlike single party governments, coalitions must bridge the divergent group identities and incentives of the coalition partners to manage their parliamentary support»⁴⁶. Tuttavia è lecito chiedersi se nel mese di maggio sia nato uno stabile governo di legislatura. Cameron può contare su una maggioranza più che sufficiente per iniziare a governare, ma 331 seggi saranno altrettanto sufficienti per cinque anni? Nel prossimo futuro il *Cabinet* sarà costretto a misurare la sua forza su questioni particolarmente delicate che metteranno a dura prova la compattezza del partito e del gruppo parlamentare. A vantaggio del Primo Ministro giocano però due fattori politico-costituzionali non irrilevanti. Sul versante politico la maggioranza potenziale su cui Cameron può contare è in realtà un po' più ampia di quella descritta dalla sommatoria dei seggi conquistati dal suo partito. Non bisogna dimenticare, infatti, che, da una parte, i separatisti repubblicani dello Sinn Féin, presenti alla Camera dei Comuni con quattro seggi, per antica tradizione non partecipano ai lavori parlamentari e, dall'altra, che nel caso si verificasse qualche defezione nel gruppo Tory⁴⁷, Cameron

⁴⁵ Cfr. The Conservative Party Manifesto 2015, *Strong Leadership. A clear Economic Plan. A Brighter, more secure future*, April 2015.

⁴⁶ Cfr. O. Gay, P. Schleiter and V. Belu, *The Coalition and the Decline of Majoritarianism in the UK*, in *The Political Quarterly*, 86, 1 (2015), p. 2.

⁴⁷ Come del resto ebbe ad accadere già nella scorsa legislatura, con un travaso, peraltro molto limitato, di parlamentari tory verso lo Ukip, previo passaggio dalle relative *by-election*.

potrebbe sempre cercare un utile appoggio presso i due partiti unionisti dell'Ulster⁴⁸, presenti a Westminster con una pattuglia complessiva di 10 MPs.

Dal punto di vista istituzionale, la navigazione del nuovo Governo trarrà un discreto vantaggio dal ritorno alla piena operatività della *Salisbury convention*, cioè la convenzione in base alla quale i *Lords* non possono fare opposizione, neanche sospensiva, nei confronti di provvedimenti contemplati nel Manifesto del partito che ha ottenuto la maggioranza assoluta. Dopo una legislatura in cui questa regola è stata di fatto congelata, non essendosi verificata la premessa necessaria per la sua applicazione⁴⁹, e la House of Lords, gonfiata negli ultimi anni soprattutto dalle "inforate" laburiste e liberaldemocratiche, ha giocato un importante ruolo legislativo come non si vedeva da anni, ecco che grazie all'*overall majority* il centro della funzione politico-legislativa ritornerà pienamente a identificarsi nel rapporto Cabinet-maggioranza conservatrice ai Comuni. Di conseguenza, anche il ruolo del Premier potrà tornare ad avere i caratteri consueti e probabilmente lo vedremo molto impegnato a tenere unite le variegate componenti del suo partito, soprattutto quelle più euroscettiche e anti-devolution.

In questo quadro appare come particolarmente debole lo *shadow cabinet*, sia a causa della secca sconfitta laburista (che, oltre ad avere già provocato le dimissioni di Ed Miliband e la sua sostituzione come Shadow Prime Minister con la nuova leader Harriet Harman, prelude ad una asprissima battaglia interna sulla futura identità politica del partito e sulla sua leadership), sia in virtù del successo dell'Snp, il cui rapporto dialettico con i Conservatori sui temi della devolution, dell'Europa e del welfare rischia di diventare il principale confronto politico della legislatura, oscurando il tradizionale ruolo di opposizione di Sua Maestà esercitato dal secondo partito.

6. LE RIFORME ISTITUZIONALI TRA *CONSERVATIVE PARTY MANIFESTO* E *QUEEN'S SPEECH*

Ma il ritorno ad un governo conservatore dopo quasi vent'anni potrebbe avere un'ulteriore conseguenza sul piano istituzionale: il congelamento di qualunque processo di cambiamento riguardante gli organi costituzionali, coerentemente con lo scarso spazio riservato a questo tema nel Manifesto⁵⁰. In particolare, nel documento viene definita come non prioritaria la revisione della House of Lords e ovviamente viene considerato chiuso e

⁴⁸ Ovvero il Democratic Unionist Party, forte di 8 seggi, e l'Ulster Unionist Party, che ne ha conquistati 2.

⁴⁹ Sul rapporto tra Manifesto e mandato politico in una condizione di governo di coalizione cfr. T. Quinn, *Mandates, Manifestos and Coalitions. UK Party Politics after 2010*, The Constitution Society, London, 2014.

⁵⁰ Cfr. The Conservative Party Manifesto 2015, *cit.*, p. 49.

fuori discussione il tema della riforma elettorale⁵¹. Unica eccezione la menzionata riduzione delle *constituencies*, peraltro già avviata nella scorsa legislatura, per venire incontro all'esigenza di diminuire i costi della politica, ma anche per renderle più omogenee in relazione alla quantità di popolazione⁵².

Ciò, però, non significa necessariamente che l'indirizzo del nuovo Governo andrà nel senso di una generale cancellazione delle riforme adottate negli anni della coalizione. Anzi, il Manifesto rivendica l'approvazione delle leggi sull'*accountability* della politica e sulla trasparenza delle strutture e dell'azione di governo (controllo delle spese da parte dei cittadini, *open data*, registro dei lobbisti, etc.) e intende proseguire con una legislazione che disciplini meglio i rapporti tra le *trade unions* e i partiti politici e soprattutto metta complessivamente mano alla delicata materia del finanziamento di questi ultimi, tema su cui si esprime l'impegno a cercare un'ampia condivisione tra le forze politiche. Inoltre, intende proseguire nel rafforzamento della capacità del Parlamento di essere un valido interlocutore del Governo («strengthening its ability to hold the Government to account»), già perseguita con la modifica dei criteri di elezione dei Presidenti dei Select Committee e con la creazione del Backbench Business Committee⁵³.

Quanto al Fixed Term Parliament Act, definito come «an unprecedented transfer of Executive power», né il Manifesto né il Discorso della Regina fanno menzione ad una sua eventuale abrogazione in grado di ripristinare l'antica convenzione dell'*advice* del Primo Ministro al Sovrano sullo scioglimento anticipato del Parlamento. Sembra pertanto improbabile che Cameron decida di impegnare l'indirizzo politico del suo *Cabinet* in una battaglia parlamentare così controversa. Forse i Conservatori, almeno in questa prima fase di legislatura, potrebbero al massimo provare a incardinare in Parlamento un *private Members' bill* per verificare la reazione delle Camere e dell'opinione pubblica ad una richiesta di *repeal* dell'Act del 2011, come del resto fecero già sul finire della legislatura appena conclusa⁵⁴. Ma al di là della tattica parlamentare, il tema sembra avere perso centralità in considerazione del fatto che il ripristino dell'*one party government* comporta, già di per sé, un parziale ritorno nelle mani del Premier della classica prerogativa sullo

⁵¹ Così come è facile prevedere uno stop per tutta la legislatura a qualsiasi forma di implementazione delle opzioni di intervento sulle issues costituzionali contenute nel Report del Political and Constitutional Reform Committee della Camera dei Comuni il 15 marzo 2015, intitolato *The UK Constitution. A summary, with option for reform*.

⁵² Cfr. I. White, *Constituency boundaries and the number of MPs*, HC Library, Briefing Paper n. 05929, 13 May 2015.

⁵³ Su cui cfr. R. Martin and R. Kelly, *The Backbench Business Committee*, HC Library, Briefing Paper, n. 7225, 10 June 2015, pp. 1-12.

⁵⁴ Cfr. il *Fixed-Term Parliament (Repeal) Bill 2014-15*, presentato ai Comuni il 20 gennaio 2015 dal MP *tory* Alan Duncan, e discusso in un interessante *second reading* il 6 marzo.

scioglimento anticipato. Se, infatti, durante la legislatura Cameron reputasse giunto il momento propizio per tornare alle urne (magari nel 2018, sulla scia di una vittoria della proposta governativa al referendum sull'Unione Europea che si sarà tenuto probabilmente nell'anno precedente), vuoi con l'artificio di una *motion of no confidence* votata dal suo partito, vuoi con sue dimissioni spontanee, sarebbe difficile ipotizzare la nascita di un nuovo governo, per di più entro i 14 giorni previsti dalla legge, sostenuto da una parte dei Conservatori, dai Laburisti e pure dagli scozzesi: un'eventualità talmente remota da appartenere più alla fantapolitica che al novero delle cose astrattamente possibili.

Per capire le priorità politiche del nuovo Governo è sintomatico notare come tutti questi argomenti siano sostanzialmente assenti nel Queen's Speech 2015, mentre vengono trattati, pur con la consueta sintesi che si addice all'occasione, la questione del riassetto territoriale dei poteri e delle competenze legislative, il tema del referendum sull'appartenenza all'Unione Europea e il problema della disciplina giuridica della protezione dei diritti umani⁵⁵. Del resto, anche il Manifesto sembra molto determinato a porre mano al tema delle carte dei diritti. Si dice con molta nettezza che si procederà a "rottamare" (*scrap*) lo Human Rights Act voluto nel 1998 dai Laburisti, per sostituirlo con un British Bill of Rights: «It will protect basic rights, like the right to a fair trial, and the right to life, which are an essential part of a modern democratic society. But it will reverse the mission creep that has meant human rights law being used for more and more purposes, and often with little regard for the rights of wider society. Among other things the Bill will stop terrorists and other serious foreign criminals who pose a threat to our society from using spurious human rights arguments to prevent deportation»⁵⁶.

Queste parole esprimono un sicuro intendimento politico⁵⁷, mentre taluni aspetti giuridici risultano più oscuri. In particolare non è molto chiaro il passaggio sulla CEDU e in quali termini si porranno i rapporti tra quest'ultima e la nuova Carta dei diritti britannica: «The

⁵⁵ Su tutti questi temi si veda il ricco dibattito sulle implicazioni dei cambiamenti costituzionali proposti nel Queen's Speech tenuto alla House of Lords il 25 giugno 2015. Inoltre, per una panoramica sull'ordinamento britannico in tema di diritti umani e sui punti maggiormente in discussione nel mondo politico e tra gli studiosi cfr. C. Colman, *Human Rights and Civil Liberties in the United Kingdom*, HL Library Note, n. 6/2015, 26 June 2015, pp. 1-17.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 73. Sul tema cfr. A. Horne and V. Miller, *A British Bill of Rights?*, HC Library, Briefing Paper n. 7193, 19 May 2015, pp. 1-24.

⁵⁷ Un indirizzo già manifestato dai Conservatori nel *policy document* dell'ottobre 2014 "Protecting Human Rights in the UK: The Conservatives' Proposals for Changing Britain's Human Rights Laws", su cui si veda un ampio commento in S. Dimelow, A.L. Young, 'Common Sense' or Confusion? *The Human Rights Act and the Conservative Party*, The Constitution Society, London, 2015.

Bill will remain faithful to the basic principles of human rights, which we signed up to in the original European Convention on Human Rights»⁵⁸.

Comunque, la determinazione a procedere da parte del nuovo governo è appunto testimoniata dal fatto che il tema ha trovato ospitalità anche nel Queen's Speech, con le seguenti parole: «My government will bring forward proposals for a British Bill of Rights». L'impressione complessiva che se ne ricava è che i Conservatori, fedeli alle loro impostazioni ideologiche e alla loro tradizione culturale, non abbiano mai accettato fino in fondo che un organismo sovranazionale stabilisca norme che possano finire per avere un valore superiore rispetto alla volontà del Parlamento del Regno Unito, come in modo sempre più marcato è avvenuto a seguito dell'*incorporation* della CEDU nell'HRA che ha comportato il dovere dei giudici britannici di applicare il diritto interno in armonia con le disposizioni contenute nell'*Act* del 1998 e quindi, indirettamente con le norme della Convenzione europea e direttamente in costante dialogo con la sua giurisprudenza, come ribadito anche recentemente dalla stessa Uk Supreme Court⁵⁹.

Pertanto, più che intervenire per modificare l'estensione dei diritti fondamentali⁶⁰, il nuovo Governo sembra orientato a ricondurre sotto la piena responsabilità del Parlamento del Regno Unito la redazione delle norme che li garantiscono: una specie di rivalsa della

⁵⁸ Su questo delicato tema si rinvia a S. Gianello, *La vittoria dei conservatori e le possibili conseguenze costituzionali in caso di repeal dello Human Rights Act*, in *Forum Quad. Cost.*, 3 giugno 2015, pp. 1-17.

⁵⁹ Secondo A. Torre e P. Martino, *La giurisprudenza della Corte suprema del Regno Unito nel biennio 2009-2011*, in *Giur. Cost.*, n. 5 del 2011, p. 3975: «Malgrado timide ma incisive aperture della Corte suprema all'instaurazione di un dialogo paritario con la Corte di Strasburgo, la sua giurisprudenza concernente le garanzie individuali ex HRA 1998 mostra il fermo proposito di non radicalizzare tale confronto procedendo con cautela nell'interpretazione delle disposizioni legislative il più possibile in linea di continuità con la giurisprudenza della Corte di Strasburgo». Sul controverso tema del dialogo tra la Uk Supreme Court e la Corte di Strasburgo cfr. anche Id., *La giurisprudenza della Corte suprema del Regno Unito nel biennio 2011-2012*, in *Giur. Cost.*, n. 5 del 2013, pp. 4184-4186, nonché P. Martino, «Now is or time to speak»: *i giudici supremi del Regno Unito e il dialogo rivelatore*, in P. Martino (a cura di), *I giudici di common law e la (cross)fertilization: i casi di Stati Uniti d'America, Canada, Unione Indiana e Regno Unito*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 103-117.

⁶⁰ Anzi, vi è un passo a p. 46 del Manifesto che nei contenuti e nei toni assume i connotati di un riconoscimento epocale. Vale la pena di riportarlo integralmente per apprezzarne la portata: «Our historic introduction of gay marriage has helped drive forward equality and strengthened the institution of marriage. But there is still more to do, and we will continue to champion equality for Lesbian, Gay, Bisexual and Transgender people. We will build on the posthumous pardon of Enigma codebreaker Alan Turing, who committed suicide following his conviction for gross indecency, with a broader measure to lift the blight of outdated convictions of this nature. Thousands of British men still suffer from similar historic charges, even though they would be completely innocent of any crime today. Many others are dead and cannot correct this injustice themselves through the legal process we have introduced while in government. So we will introduce a new law that will pardon those people, and right these wrongs». Un punto programmatico che conferma la mutazione genetica imposta da Cameron con la legge sul matrimonio gay ad un partito conservatore che in passato si era segnalato per grettezza e durezza su questi temi.

tradizione dei Blackstone e dei Burke, contro ogni tentativo di omologazione che passi sopra la testa degli organi interni della democrazia rappresentativa⁶¹.

7. UK-EU E LA PROSPETTIVA DEL REFERENDUM *BREXIT*

E tutto sommato lo stesso background sembra riscontrabile anche nell'annoso e più ampio problema del rapporto con l'Europa, intesa sia come continente che come Unione Europea.

L'appartenenza del Regno Unito alle Comunità europee e poi alla UE risale ormai a più di quarant'anni fa. E tuttavia le sue relazioni con le istituzioni continentali sono sempre state tormentate e improntate ad una sostanziale diffidenza. La ragione più profonda di questa situazione irrisolta, che sta alla base di buona parte delle problematiche specifiche, è di ordine culturale e consiste nel fatto che gli inglesi (intesi in senso stretto, cioè come il popolo della *country* England, mentre per gli altri britannici, soprattutto per gli scozzesi, il discorso sarebbe completamente diverso), avendo sempre fatto della dimensione insulare un tratto distintivo della propria identità, non si sono mai sentiti, e probabilmente mai si sentiranno, come cittadini europei a tutti gli effetti, non potendo accettare la riconduzione e omologazione delle loro caratteristiche alla dimensione continentale⁶².

Naturalmente il richiamo alla condizione di nazione insulare non pregiudica affatto la propensione di questo popolo all'apertura verso l'esterno, agli scambi commerciali o culturali, alla sua capacità di inclusione nei costumi e nelle istituzioni di chi proviene da fuori. Anzi, non si può non ricordare come l'Impero britannico fosse fondato in larga misura sui commerci e come oggi Londra sia forse la città più cosmopolita del mondo. La sottolineatura della specificità inglese è però utile a capire un elemento che nulla fa pensare possa essere facilmente superato, almeno a medio termine: il rifiuto di compiere altri passi verso la trasformazione dell'Unione Europea in una piena entità politica sul modello dello Stato federale, e nemmeno verso una "*ever closer union*"⁶³.

In realtà gli inglesi hanno sempre concepito l'Europa come un grande mercato comune con un potenziale enorme sul piano economico, dai cui risultati in termini di benessere diffuso e interazioni reciproche sarebbero certamente conseguiti anche sensibili vantaggi

⁶¹ Per una ricostruzione storica e concettuale della tradizione giuridica e costituzionalistica inglese mi permetto di rinviare a C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, il Mulino, Bologna, 2014.

⁶² Sul punto si vedano le acute osservazioni contenute nel seguente report del Senato francese: Sén. F. Keller, *Rapport d'information fait au nom de la Commission des affaires européennes sur la place du Royaume-Uni dans l'Union Européenne*, 16 avril 2015.

⁶³ Sul tema cfr. V. Miller, "*Ever Closer Union*" in the *EU Treaties and Court of Justice case law*, in HC Library, Briefing Paper n. 07230, 15 June 2015, pp. 1-20.

politici a favore di tutti, a cominciare dall'allontanamento di qualunque prospettiva bellica tra Stati che si erano combattuti per secoli e spesso con esiti devastanti. Un punto di vista che costruisce una prospettiva in cui la politica è solo una risultante e il cui compito fondamentale è quello di preservare le condizioni che favoriscono il dispiegarsi del potenziale economico. Sarebbe illusorio, da parte continentale, coltivare la speranza che il Regno Unito possa mai accettare di entrare in un'ipotetica entità politico-giuridica definibile come "Stati Uniti d'Europa", che, di fatto e di diritto, segnerebbe la fine della statualità e della sovranità degli Stati nazionali, per lo meno nei termini in cui l'abbiamo conosciuta finora, determinati da tutte le variegate evoluzioni imposte dalla Storia.

Questo background culturale sarà opportuno tenerlo nel dovuto conto nei prossimi anni, cioè nel periodo di tempo in cui si profila una ridefinizione dei rapporti tra UK e EU, mentre sullo sfondo si manifesta il "fantasma" del referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, la c.d. *brexit*⁶⁴.

La prospettiva dell'indizione di una consultazione popolare in tal senso, a seguito di una rinegoziazione delle condizioni di appartenenza della Gran Bretagna alla UE, è ampiamente descritta nel Conservative Manifesto⁶⁵ e viene chiaramente contemplata nel Queen's Speech. Se quest'ultimo si limita ad annunciare che «My government will renegotiate the United Kingdom's relationship with the European Union and pursue reform of the European Union for the benefit of all member states. Alongside this, early legislation will be introduced to provide for an in-out referendum on membership of the European Union before the end of 2017», il Manifesto entra nel merito sia del negoziato, sia del significato del referendum e del percorso legislativo che il partito intende intraprendere in caso di vittoria elettorale. Sul punto il documento esordisce con affermazioni di principio: «The EU needs to change. And it is time for the British people – not politicians – to have their say. Only the Conservative Party will deliver real change and real choice on Europe, with an in-out referendum by the end of 2017». Poi rivendica i risultati già ottenuti dal Primo Ministro negli ultimi anni: il taglio dello EU Budget per £8,15 *billion*; l'esclusione del Regno Unito dai *bailout* dell'eurozona, compreso quello della Grecia; il veto posto su un nuovo Trattato che avrebbe danneggiato gli interessi britannici; il perseguimento di un'agenda europea fortemente *pro-business*, in particolare per il libero commercio e l'estensione del Mercato Unico a nuovi settori, come quello digitale.

⁶⁴ Per un'approfondita panoramica sulle conseguenze di un'eventuale uscita dalla UE per una serie di temi giuridico-politici di particolare importanza per il Regno Unito cfr. V. Miller, *Exiting the EU: impact in key policy areas*, in HC Library, Briefing Paper n. 7213, 4 June 2015, pp. 1-138.

⁶⁵ Cfr. The Conservative Party Manifesto 2015, *cit.*, pp. 72-73.

Ma secondo il Partito Conservatore vi è ancora molto da fare per riformare l'Unione e correggere le sue storture burocratiche e antidemocratiche. Il documento la descrive come un complesso di istituzioni e strutture lontane dal cittadino, lamentando la sua tendenza ad interferire troppo nella vita quotidiana delle persone, talvolta con regole vessatorie che mirano ad una uniformità nei comportamenti anche in situazioni che richiederebbero invece un approccio diversificato. Inoltre, si dimostra incapace di affrontare un fenomeno di migrazione interna proveniente dai Paesi di più recente ingresso nella UE che provoca disagio nelle comunità locali. Pertanto vengono pronunciati alcuni "sì" e alcuni "no" che rendono molto bene la concezione dei Conservatori di quella che dovrebbe essere la natura e il ruolo dell'Unione Europea: «We are clear about what we want from Europe. We say: yes to the Single Market. Yes to turbocharging free trade. Yes to working together where we are stronger together than alone. Yes to a family of nation states, all part of a European Union – but whose interests, crucially, are guaranteed whether inside the Euro or out. No to 'ever closer union.' No to a constant flow of power to Brussels. No to unnecessary interference. And no, of course, to the Euro, to participation in Eurozone bail-outs or notions like a European Army».

In virtù di queste premesse, i Conservatori ritengono necessario ed opportuno impostare un negoziato con l'Unione Europea che configuri un «new settlement for Britain in Europe, and then to ask the British people whether they want to stay in the EU on this reformed basis or leave».

Il Manifesto anticipa che il negoziato verterà su talune direttrici di fondo: protezione degli interessi economici britannici per impedire che i problemi dell'Eurozona possano compromettere la crescita registrata in questi ultimi anni nel Regno Unito e che gli ha consentito di uscire dalla crisi finanziaria in tempi relativamente rapidi; restituzione di molte competenze ai parlamenti nazionali (in primis, quindi, a Westminster) e soprattutto consentire loro di opporsi ad una legislazione europea indesiderata; spingere per un mercato europeo sempre più ampio, libero e integrato, che abbatta le rimanenti barriere al diritto di stabilimento delle industrie e nel settore dei servizi, e non penalizzi le economie dei Paesi che legittimamente hanno optato per il mantenimento della moneta nazionale; opposizione a regole europee in tema di servizi finanziari che non si limitino a impedire comportamenti scorretti ma, ponendo eccessive restrizioni alle attività degli operatori internazionali, finiscano per compromettere la centralità del Regno Unito come piazza finanziaria mondiale; e infine, riduzione del bilancio comunitario, riforma della politica

agricola e del regime dei fondi strutturali, nonché una focalizzazione delle risorse verso la promozione del lavoro e della crescita⁶⁶.

Come si vede, l'impostazione che il partito vincitore delle elezioni vuole dare al tema del riassetto dei rapporti del Regno Unito con l'Europa si fonda in larga misura sulla convinzione, ovviamente del tutto discutibile, che i cambiamenti richiesti non costituiscano un mero capriccio dei sudditi di Sua Maestà, ma corrispondano all'interesse di tutti gli Stati dell'Unione. In sostanza, i Conservatori intendono accreditarsi sia verso l'opinione pubblica interna sia verso i partner comunitari come coloro che stanno creando un'occasione per un rilancio dell'Unione Europea su altre *guidelines* rispetto a quelle fin qui seguite⁶⁷: rinuncia a qualunque velleità di strutturarsi come uno Stato sul piano politico e giuridico per liberare le enormi potenzialità di crescita che questa zona del mondo avrebbe integrando ulteriormente i rispettivi sistemi economici dei singoli Stati⁶⁸.

È chiaro che si tratta di una visione radicalmente diversa rispetto a quella di molti Stati europei che, almeno a parole, considerano l'integrazione politica come il fine ultimo del processo iniziato negli anni cinquanta. Pertanto non vi è nessuna certezza che il negoziato

⁶⁶ Per uno scrupoloso approfondimento sulle proposte del Governo Cameron che saranno alla base del negoziato con l'Europa cfr. V. Miller et al., *Exiting the EU: UK reform proposals, legal impact and alternatives to membership*, in HC Library, Briefing Paper n. 07214, 4 June 2015, pp. 1-50; mentre sulle procedure che presiederanno ai colloqui cfr. Id., *EU external agreements: EU and UK procedures*, in HC Library, Briefing Paper n. CPB 7192, 19 May 2015, pp. 1-34. Per un'esauritiva e utile bibliografia sullo stato dei rapporti tra Regno Unito e Unione Europea cfr. J. Gill, *The UK and the EU: reform, renegotiation, withdrawal? A bibliography*, in HC Library, Briefing Paper n. 07220, 5 June 2015, pp. 1-10.

⁶⁷ Come ha scritto Michel Emerson nella prefazione ad un pregevole volume a più voci sulle relazioni UK-EU: «Britain's policies on Europe are controversial, but the UK government has actually done the rest of Europe a considerable service through this project». Cfr. M. Emerson (edited by), *Britain's Future in Europe. Reform, renegotiation, repatriation or secession?*, Centre for European Policy Studies, London, 2015, p. xii.

⁶⁸ È opportuno chiarire che queste posizioni dei Conservatori non sono dei fulmini a ciel sereno. Già nella scorsa legislatura il tema dell'Europa aveva visto un intervento legislativo, nonostante essi fossero al governo con il partito più filo-europeista del panorama britannico. Con l'European Union Act 2011, per la verità passato un po' sotto silenzio sia al di qua che al di là della Manica, tra l'altro, vengono mutate le procedure di approvazione e ratifica dei trattati europei, con la previsione di un ruolo molto più forte per il Parlamento di Westminster e soprattutto per il corpo elettorale che, salvo eccezioni, verrà chiamato tramite referendum a pronunciarsi in maniera vincolante sull'entrata in vigore delle modifiche. Per un commento esauritivo e organico a questo complesso atto legislativo cfr. P. Craig, *The European Union Act 2011: locks, limits and legality*, in *Common Market Law Review*, 48 (2011), pp. 1881-1910, nonché, criticamente verso il carattere compromissorio tra le opposte visioni di Conservative e LibDem di cui la legge è espressione, cfr. J. E. Khushal Murkens, *The European Union Act 2011: A Failed Statute*, in *LSE Law, Society and Economy Working Paper*, 3/2013, pp. 1-14. Ma non bisogna dimenticare che nella scorsa legislatura venne già presentato alle Camere un European Union (Referendum) Bill 2013-14, naturalmente un private Members' bill (vista la contrarietà della componente liberaldemocratica del Governo) introdotto da un deputato conservatore (James Wharton), che ebbe il voto favorevole dei Comuni ma si arenò di fronte alla contrarietà dei Lords. I contenuti del Progetto ne fanno a pieno titolo l'antesignano parlamentare del Government bill attualmente in discussione.

E ovviamente in questo quadro, per interpretare le posizioni del Partito conservatore non si può non tenere nel dovuto conto il forte successo elettorale ottenuto dallo Ukip alle elezioni europee del 2014 che, da una parte, ha convinto l'intero mondo Tory della necessità di prendere definitivamente in mano il tema dell'Europa con un piglio più deciso rispetto al passato e, dall'altra, ha fatto riemergere anche tutte le contraddizioni interne al partito tra filoeuropeisti ed euroscettici.

vada completamente a buon fine, sembrando piuttosto irrealistico pensare che le istituzioni dell'Unione possano accettare tutte le richieste britanniche. L'ipotesi più probabile è che si raggiunga un compromesso che conceda qualcosa al governo Cameron in modo da consentirgli di presentarsi al referendum con qualche risultato da sottoporre al giudizio popolare. Ma forse anche per l'Unione la questione britannica potrebbe rappresentare un'occasione per riprendere in considerazione la vecchia idea di un'Europa a due velocità: una composta da quei Paesi che fossero propensi a cedere a Bruxelles altre quote di sovranità politica, giuridica, economica e militare; un'altra di cui potrebbero far parte tutti quegli Stati non disponibili a intraprendere questo percorso ma interessati a far parte di un mercato sempre più integrato⁶⁹. Una prospettiva tutt'altro che utopistica, ma che comunque presenterebbe problemi di compatibilità e armonizzazione, oltre a richiedere un epocale sforzo di fantasia costituzionale e una dose massiccia di leadership politica: due ingredienti non particolarmente facili da reperire nel tempo presente.

In ogni caso, il nuovo Governo britannico, coerentemente con quanto dichiarato nel Manifesto, è deciso a far pronunciare il popolo, dopo che il negoziato sarà terminato e a prescindere dal suo risultato. A riprova di questa determinazione il monocolore Cameron ha provveduto, già nel primo giorno utile della legislatura⁷⁰, a presentare in Parlamento l'European Union Referendum Bill e ad impegnare la House of Commons in un *second reading* molto vivace e approfondito il successivo 9 giugno⁷¹. Il punto cardine del disegno di legge, attualmente all'esame dello Committee of the Whole House dei Comuni (come si conviene ai Public Bill particolarmente importanti e che investono il cuore del programma politico del Governo) è costituito dalla domanda secca «Should the United Kingdom remain a member of the European Union?» cui i cittadini elettori del Regno Unito saranno chiamati a dare una risposta dopo la fine del negoziato e comunque non oltre il 31 dicembre 2017, in una data che verrà stabilita dal Secretary of State⁷².

Gli emendamenti più importanti in discussione riguardano l'estensione del suffragio ai sedicenni e diciassetenni, sull'esempio del referendum scozzese del 2014, osteggiato dal Governo e dalla maggioranza ma fortemente caldeggiato dagli altri partiti, e ai cittadini dell'Unione Europea e/o del Commonwealth residenti nel Regno Unito, nonché la richiesta

⁶⁹ Su questo spinoso tema cfr. B. Leruth, C. Lord, *Differentiated integration in the European Union: a concept, a process, a system or a theory?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 22, n. 6 (2015), pp. 754-763.

⁷⁰ Cioè giovedì 28 maggio 2015, il giorno successivo al Queen's Speech.

⁷¹ Cfr. HC Debate, 9 June 2015, aperto dalle accurate relazioni introduttive del Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs Philip Hammond e del suo omologo nello Shadow Cabinet, Hillary Benn.

⁷² Per un approfondimento su questo progetto di legge cfr. E. Rietveld, *European Union Referendum Bill 2015-16*, in HC Library, Briefing Paper n. 07212, 3 June 2015, pp. 1-34.

dell'Snp di considerare vincente l'opzione dell'uscita dalla UE solo in caso di raggiungimento di una doppia maggioranza, cioè nell'intero Regno Unito e «*in each of its four constituent parts*».

L'impressione che si ricava da queste prime discussioni parlamentari è che il Governo in carica non stia affatto spingendo per un'uscita dall'Unione Europea, ben conscio dei danni che comporterebbe l'abbandono del Mercato Unico⁷³, ma che sia determinato ad intraprendere un negoziato serio e duro, dal cui esito far discendere l'atteggiamento da tenere nella futura campagna referendaria. In altri termini, Cameron non sta agitando strumentalmente lo spauracchio referendario come alibi per una decisione antieuropea già presa, ma sta tracciando una *road map* per riassetare i rapporti tra la Gran Bretagna e l'Europa, per poi sigillarli con il timbro del voto popolare.

Comunque, una grande incognita si profila su tutta questa vicenda: la radicale contrarietà della società scozzese all'uscita dall'Europa e, come conseguenza di *brexite*, la possibile riapertura della questione dell'indipendenza della Scozia dal Regno Unito che sembrava essere stata chiusa dalla sconfitta dei nazionalisti al referendum dello scorso settembre.

8. LA SCOTTISH QUESTION E IL PROCESSO DI FURTHER DEVOLUTION

E su questo terreno incrociamo l'altro tema di ordine costituzionale particolarmente delicato per la legislatura che si è appena aperta: il processo di ulteriore devolution per la Scozia e, più in generale, del riassetto complessivo dei rapporti tra il Regno Unito e le *four countries* che lo compongono⁷⁴.

Come già ricordato, la precedente legislatura è stata determinante per accelerare un processo devolutivo in corso ormai da quasi vent'anni, cioè dal referendum del settembre 1997 che vide la prevalenza del fronte autonomista⁷⁵, cui fece seguito lo Scotland Act del 1998 con cui, tra l'altro, venne istituito il Parlamento di Holyrood⁷⁶.

⁷³ Come dimostra la contrarietà a *brexite* già ampiamente manifestata dagli ambienti finanziari che gravitano attorno alla City di Londra. Per una disamina delle conseguenze economiche di *brexite* sul GDP degli Stati membri del Mercato Unico cfr. il *policy brief* di U. Schoof et al., *Brexite – potential economic consequences if the UK exits the EU*, in *Future Social Market Economy*, Bertelsmann-Stiftung, 2105/05. Si occupa invece delle conseguenze sul sistema economico interno J. Springford, *Disunited Kingdom: Why 'Brexite' endangers Britain's poorer regions*, Centre for European Reform, April 2015.

⁷⁴ Sull'impatto costituzionale del processo di devolution dopo il referendum scozzese cfr. P. Leyland, *The Scottish Referendum, the funding of territorial governance in the United Kingdom and the legislative role of the Westminster Parliament*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 4 del 2014, pp. 857-884.

⁷⁵ Una consultazione che si articolava su due quesiti, collegati concettualmente ma separati giuridicamente: «*I agree that there should be a Scottish Parliament*»; «*I agree that a Scottish Parliament should have tax-varying powers*». Sul tema cfr. F. Del Conte, *Scotland said yes. Gli scozzesi si pronunciano positivamente sull'attuazione della riforma devolutiva*, in *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit.,

Sul piano politico due dati di fatto hanno rappresentato la premessa necessaria per questa accelerazione.

Il primo è costituito dai notevoli successi elettorali dello Scottish National Party: nel 2011 alle elezioni per il Parlamento di Edimburgo, che lo premiano con la maggioranza assoluta e consentono al suo leader di quegli anni, Alex Salmond, di assumere la carica di First Minister alla guida dello Scottish Government; nel 2012 con la vittoria alle *Local Election*, che estendono capillarmente la sua influenza politica su vaste aree del territorio della Scozia.

Questi sviluppi politici non erano altro che l'estremo segnale che la società scozzese mandava a Londra per ribadire la sua ferma intenzione di raggiungere importanti livelli di autonomia legislativa e amministrativa. Non bisogna dimenticare, infatti, che le ragioni che stanno alla base dell'autonomismo scozzese non solo sono risalenti e radicate ma anche teoricamente giustificate da una sorta di subordinazione patita nei confronti degli inglesi⁷⁷, che per lunghissimo tempo hanno faticato ad accettare la necessità di concedere loro, pur nell'ambito di uno Stato unitario, forme concrete di autogoverno. Inoltre, si aggiunga il desiderio di quelle terre alte di affermare una specificità culturale i cui caratteri sono ben visibili a chiunque abbia modo di frequentare le Isole Britanniche. Prova ne sia la fondazione fin dal 1934 proprio dello Scottish National Party (un partito fautore di un nazionalismo sui generis: progressista, europeista e inclusivo, anche sul tema dell'integrazione degli immigrati) nonché, appunto, le reiterate richieste rivolte al Governo di Londra per il riconoscimento di forme più accentuate di autonomia politica, che però arriveranno solo alla fine degli anni '90. E non vi è dubbio che il principale destinatario della polemica scozzese contro il centralismo britannico sia tuttora proprio il Partito conservatore, percepito ancora come il più strenuo difensore dello status quo⁷⁸, anche se oggi le sue posizioni sono molto più aperte di quanto non fossero, per esempio, durante l'era thatcheriana⁷⁹.

pp. 241-259. Dello stesso autore, si veda in argomento il volume *La devolution nel Regno Unito. Percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremarica*, Giappichelli, Torino, 2011.

⁷⁶ Per una dettagliata panoramica sulle istituzioni e sul mondo politico scozzese, sia in una prospettiva storica che in relazione alle dinamiche contemporanee, cfr. P. Cairney and N. McGarvey, *Scottish Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, Second Edition, 2013.

⁷⁷ Le cui profonde radici possono essere fatte risalire addirittura all'Act of Union del 1707. Per una ricostruzione storica delle vicende che portarono all'unione dei due Parlamenti e delle sue implicazioni costituzionali cfr. J.G. Kellas, *L'unione di Scozia e Inghilterra nel 1707: un'unione per "incorporazione" o "quasi-federale"?*, in *Act of Union [1707]*, liberilibri, Macerata, 2014, pp. IX-XXXI.

⁷⁸ Prova ne sia che perfino in queste vittoriose elezioni del 2015 i Tory conquistano in Scozia una sola *constituency* su 59.

⁷⁹ Sulla difficile dialettica all'interno del Regno Unito tra scozzesi e inglesi, con un focus particolare sull'egemonia che la città di Londra tende ad esercitare sull'intera nazione si vedano i saggi contenuti nella

Questa considerazione incrocia, dunque, il secondo substrato politico determinante: ancora una volta il *Coalition government*, necessariamente più aperto grazie alla presenza dei LibDem di quanto sarebbe stato un monocolore conservatore.

Ebbene, il primo risultato di queste mutate condizioni politiche fu la nomina della Commission on Scottish Devolution (meglio conosciuta come Calman Commission) e la conseguente approvazione dello Scotland Act 2012, che integrava e modificava quello del 1998 ampliando i poteri di Edimburgo soprattutto in materia fiscale ed estendendo la sua possibilità di ricorrere all'indebitamento per finanziare i servizi pubblici⁸⁰.

Ma questi incrementi di autonomia erano previsti come gradualisti e ovviamente subordinati alla permanenza della Scozia nel Regno Unito. Quello *Statute*, infatti, si inseriva già nella partita a scacchi ingaggiata dai due governi di Londra e Edimburgo. Salmond, deciso a capitalizzare il patrimonio politico che i successi elettorali gli avevano assicurato, cominciò presto a premere per l'indizione di un referendum che facesse pronunciare il popolo scozzese sulla volontà di acquisire ulteriori e amplissimi poteri di autogoverno (corrispondenti ai diversi gradi delle cosiddette Devo-plus, Devo-more, Devo-max) oppure sulla più radicale e definitiva opzione indipendentista; Cameron, non senza un certo sconcerto all'interno del suo partito, non si mostrò ostile ad una consultazione popolare ma pretese che la domanda da porre agli elettori fosse unica e secca: *Should Scotland be an independent country?*⁸¹.

Di fronte ad una proposta formulata in questi termini il leader di un partito fondato per chiedere l'indipendenza delle sue terre di riferimento non poteva certo tirarsi indietro e rifiutare la sfida, che infatti venne accettata, anche se un po' a denti stretti. Dal canto suo il Primo Ministro confidava nella prevalenza dei sentimenti unionisti, e soprattutto sul pragmatismo di una popolazione poco incline a salti nel buio, per chiudere la partita con l'antica anima indipendentista scozzese, ridimensionare la forza politica dell'Snp e guidare da posizioni di forza il restante processo di devolution previsto nello Scotland Act 2012.

rivista di geopolitica Limes, *L'Impero è Londra. La scozia apre la questione inglese. La capitale mondiale della finanza vuole inventare un altro Regno Unito*, n. 10 (ottobre) del 2014.

⁸⁰ Su Calman Commission e Scotland Act 2012 cfr. I. McLean, J. Gallagher and G. Lodge, *Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards*, Edinburgh University Press, Edinburgh, pp. 62-83. Ampie riflessioni sul "federalismo fiscale" scozzese sono proposte da C.P. Hallwood and R. MacDonald, *The Political Economy of Financing Scottish Government. Considering a New Constitutional Settlement for Scotland*, Edward Elgar, Cheltenham, 2009.

⁸¹ Naturalmente il quesito è stato riformulato in questi precisi termini letterali dalla Electoral Commission e, accettato dal Governo di Edimburgo, inserito nel *bill* di indizione del referendum, approvato poi dal Parlamento scozzese.

L'*Edinburgh Agreement* raggiunto su queste basi dai due governi il 15 ottobre 2012 ha largamente facilitato il percorso giuridico di indizione della consultazione referendaria⁸². Teoricamente il tema non si presentava di semplice soluzione e proponeva qualche incognita non di poco conto, a cominciare dal fatto che lo Scotland Act 1998 escludeva dalle materie di competenza del Parlamento devoluto qualunque atto legislativo che riguardasse l'assetto del Regno Unito nel suo complesso. Tuttavia, in virtù della comune volontà politica si decise di procedere in questi termini risolutivi: il Governo di Londra avrebbe prodotto un *Order in Council*⁸³ grazie a cui attribuire al Governo scozzese la possibilità di avviare il processo di indizione del referendum; lo Scottish Government avrebbe presentato al Parlamento di Edimburgo due *Bill* volti all'indizione e alla disciplina normativa della consultazione⁸⁴.

Insomma, nel volgere di un anno tutti gli atti legislativi necessari erano stati prodotti e la discussione, nella società e nel mondo politico scozzese (ma comunque in tutto il Regno Unito) in vista dello storico appuntamento del 18 settembre 2014, poteva iniziare a dispiegarsi liberamente⁸⁵.

Vennero istituiti due comitati: per il "sì" all'indipendenza *Yes Scotland*, guidato ovviamente dall'Snp; per il "no" *Better Together*, di cui facevano parte le componenti scozzesi dei tre *British Party*.

I risultati sono noti, a cominciare dal *turnout* pari all'84,6%, insolitamente alto per questo tipo di consultazioni. La vittoria del fronte unionista con il 55,3% è stata certamente molto ampia e la sconfitta di Salmond altrettanto chiara, tanto da provocarne le immediate dimissioni sia come leader dell'Snp, sia come First Minister, sostituito in entrambe le cariche dalla sua vice Nicola Sturgeon.

⁸² Ricostruisce il contesto politico-giuridico che ha portato all'indizione del referendum G. Marzulli, // "prossimo" referendum sull'indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale, in A. Torre, J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, cit., pp. 427-454

⁸³ Chiamato *Section 30 Order* perché reso possibile dalla sezione 30 dello Scotland Act 1998 che espressamente stabilisce che «Her Majesty may by Order in Council make any modifications of Schedule 4 or 5 which She considers necessary or expedient». Questo atto venne sottoposto all'approvazione anche dei due parlamenti tra il dicembre 2012 e il gennaio 2013.

⁸⁴ Si trattava dello Scottish Independence Referendum (franchise) Bill e dello Scottish Independence Referendum Bill, con i quali, tra l'altro, si fissava la data al 18 settembre 2014 e si estendeva il voto ai sedicenni e ai residenti anche non scozzesi.

⁸⁵ I temi trattati nella campagna referendaria sono messi a fuoco con precisione da C. Jeffery & R. Perman (edited by), *Scotland's Decision. 16 Questions to think about for the referendum on 18 September*, Birlinn Limited, Edinburgh, 2014.

Ma il risultato, pur avendo inferto un colpo di portata storica all'indipendentismo scozzese, non ha messo la parola fine sulla *Scottish Question* e in particolare sul processo devolutivo⁸⁶. Anzi, paradossalmente quest'ultimo ne ha tratto una nuova linfa.

Un passo importante venne compiuto già negli ultimi giorni della campagna elettorale. Forse sotto pressione a causa di un presunto recupero di consensi in favore di *Yes Scotland*, il 16 settembre i leader nazionali Cameron, Miliband e Clegg rendevano pubblico un breve ma efficace documento congiunto, intitolato significativamente "*The Vow*", con cui si impegnavano, in caso di mantenimento della Scozia nel Regno Unito, a garantire un incremento di poteri in capo al Parlamento scozzese, soprattutto in tema di autonomia fiscale e assistenza sanitaria, promettendo non solo l'avvio in tempi brevi di un nuovo iter legislativo in tal senso ma pure che questo indirizzo politico sarebbe stato rispettato anche dopo le elezioni del maggio 2015, indipendentemente da chi le avesse vinte.

Ed effettivamente le cose sono poi andate in questo modo. Il primo input politico è venuto proprio da Cameron già la mattina del 19 settembre, pochi minuti dopo l'ufficializzazione del risultato, con un discorso in cui delineava le tappe fondamentali di questo percorso⁸⁷. Dopo avere manifestato vivo compiacimento per il risultato e rivendicato lo spirito democratico che animava l'Edinburgh Agreement («I am a passionate believer in our United Kingdom – I wanted more than anything for our United Kingdom to stay together. But I am also a democrat. And it was right that we respected the SNP's majority in Holyrood and gave the Scottish people their right to have their say. Let us also remember why it was right to ask the definitive question, Yes or No. Because now the debate has been settled for a generation or as Alex Salmond has said, perhaps for a lifetime. So there can be no disputes, no re-runs – we have heard the settled will of the Scottish people»), Cameron ribadiva che le promesse formulate durante la campagna dovevano essere considerate come precisi impegni politici («The 3 pro-union parties have made commitments, clear commitments, on further powers for the Scottish Parliament. We will ensure that they are honoured in full»), ed esplicitava un crono-programma politico e legislativo il cui fulcro sarebbe stato costituito dalla Smith Commission: «And I can announce today that Lord Smith of Kelvin [...] has agreed to oversee the process to take

⁸⁶ Per un'analisi storica e giuridica di tutte le sue complesse implicazioni cfr. J. Mitchell, *The Scottish Question*, Oxford University Press, Oxford, 2014.

⁸⁷ Il testo del discorso di Cameron, pronunciato davanti all'ingresso del n. 10 di Downing Street, è reperibile in rete presso: Prime Minister's Office, *Scottish Independence Referendum: Statement by the Prime Minister*, 19 September 2014.

forward the devolution commitments, with powers over tax, spending and welfare all agreed by November and draft legislation published by January».

Questa Commissione preparatoria ha terminato i lavori il 27 novembre 2014 con un report⁸⁸ che ha costituito la base di lavoro su cui il *Coalition government* ha scritto il nuovo Scotland Bill, incardinandolo presso la House of Commons già prima della fine della legislatura. Una tempistica talmente rapida da sollevare le fondate critiche delle commissioni competenti di entrambe le Camere, che lamentavano una scarsa consapevolezza delle implicazioni costituzionali che le proposte della Smith Commission comportavano⁸⁹.

Successivamente, dopo le elezioni il governo conservatore ha dato seguito a quanto promesso nel "The Vow", riavviando in Parlamento l'iter di questo provvedimento il primo giorno utile dopo il Queen's Speech che sul tema del riassetto complessivo dei poteri sul territorio si esprimeva con queste parole: «My government will also bring forward legislation to secure a strong and lasting constitutional settlement, devolving wide-ranging powers to Scotland and Wales. Legislation will be taken forward giving effect to the Stormont House Agreement in Northern Ireland.

My government will continue to work in cooperation with the devolved administrations on the basis of mutual respect.

My government will bring forward changes to the standing orders of the House of Commons. These changes will create fairer procedures to ensure that decisions affecting England, or England and Wales, can be taken only with the consent of the majority of Members of Parliament representing constituencies in those parts of our United Kingdom».

Il contenuto dello Scotland Bill 2015-16, che ha già superato il *second reading* e ora si trova al Committee stage, è quanto mai articolato e complesso, spaziando dalla materia fiscale (imposte dirette e indirette) ai servizi del Welfare e alle politiche per l'occupazione, dalle competenze legislative in tema di patrimonio immobiliare della Corona sul suolo scozzese, pari opportunità, *tribunals*, circolazione stradale e ferroviaria, giacimenti petroliferi e di gas, protezione dei consumatori, *gaming machines*; a quelle amministrative su un lungo elenco di tematiche.

⁸⁸ Cfr. The Smith Commission, *Report of the Smith Commission for further devolution of powers to the Scottish Parliament*, 27 November 2014.

⁸⁹ Cfr. HC Political and Constitutional Reform Committee, *Constitutional implications of the Government's draft Scotland Clauses*, 16 March 2015, e HL Select Committee on the Constitution, *Proposal for the devolution of further powers to Scotland*, 24 March 2015, commentati da G. Caravale, *Sovranità del Parlamento britannico vs devolution*, in *Forum Quad. Cost.*, 2 aprile 2015.

Ma sul piano strettamente costituzionale, cioè dei rapporti tra gli organi del Regno Unito e quelli della Scozia, le novità introdotte da questo Scotland Bill sono molto specifiche e rilevanti, andando a modificare radicalmente lo Scotland Act 1998 in alcune sue parti determinanti.

In primo luogo, l'art. 1 prevede ad una statuizione di portata storica: Scottish Parliament e Scottish Government sono dichiarati istituzioni permanenti e quindi non più assoggettate, nel loro diritto ad esistere, alla volontà del Parlamento di Westminster: «A Scottish Parliament is recognised as a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements [...] A Scottish Government is recognised as a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements».

E ancora, l'art. 2 “costituzionalizza” la *Sewel convention* attraverso l'esplicito riconoscimento che «the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament»⁹⁰.

Inoltre, con gli articoli da 3 a 9 si affidano alle competenze del Parlamento scozzese diversi aspetti della legislazione elettorale relativa al Parlamento stesso, alle *local election* e ai referendum. In particolare, sarà competente sulla scelta delle date, sull'eleggibilità e le procedure di proclamazione, sui confini delle circoscrizioni, sul finanziamento delle campagne elettorali e sul relativo controllo delle spese.

Ma è ancora più importante sottolineare che all'Assemblea scozzese vengono devolute anche le decisioni sulle regole relative al sistema elettorale, al numero dei MSPs, e alla *franchise*. Queste materie, però, vengono definite dall'art. 10 come *protected subject matter* e pertanto su di esse il Parlamento di Holyrood dovrà pronunciarsi nella votazione finale con una maggioranza di almeno i due terzi. La delicatezza di questo profilo della legge è testimoniato da un'altra novità che lo Scotland Bill 2015 introduce nell'ordinamento del Regno Unito: la subsection 8 dell'articolo 10 consente all'Advocate General, al Lord Advocate e all'Attorney General di sollevare presso la Corte Suprema la questione relativa alla qualifica di un *Bill* come rientrante in questa categoria di materie protette⁹¹, con l'impossibilità, prevista dalla subsection 7, di completare l'iter legis con il Royal Assent mentre la questione è pendente davanti alla Corte.

⁹⁰ Sul punto cfr. S. Gianello, *La vittoria dei conservatori e le possibili conseguenze costituzionali in caso di repeal dello Human Rights Act*, cit., pp. 5-7.

⁹¹ Ai sensi della subsection 4 la dichiarazione di appartenenza a questa qualifica spetta al Presiding Officer, cioè allo speaker dello Scottish Parliament.

Infine, l'art. 11 estende ad una lunga serie di tematiche relative al funzionamento e all'organizzazione dei due organi costituzionali resi permanenti la competenza del Parlamento scozzese a modificare lo Scotland Act 1998.

Come si evince da questa panoramica, appare chiaro come lo Scotland Bill 2015 non sia affatto una semplice operazione di maquillage del fondamentale *statute* del 1998 ma ne rappresenti il sostanziale superamento verso un autonomismo sempre più spiccato. Ed è facile prevedere che per il Governo britannico la battaglia parlamentare sarà piuttosto complicata, stretto tra le visioni contrapposte della parte più conservatrice e unionista dei Tory e l'indipendentismo del partito nazionalista scozzese: due minoranze, è vero, ma piuttosto consistenti nella nuova House of Commons e comunque particolarmente agguerrite.

Ma in realtà la gravidanza del nodo politico travalica i pur importanti confini dello Scotland Bill per investire direttamente il più generale problema dell'assetto dei poteri costituzionali sull'intero territorio del Regno Unito, toccato, come abbiamo visto, anche dal Discorso della Regina, così come dal Manifesto dei Conservatori. E non vi è dubbio che, in questo quadro, il tema più delicato si appresti a diventare l'annosa West Lothian Question⁹², che ormai sarebbe meglio cominciare a chiamare con il suo vero nome: the English Question⁹³.

Sul punto l'orientamento dei Conservatori non sembra andare verso una regionalizzazione dell'Inghilterra nell'ambito della creazione di quattro aree omogenee di autonomia corrispondenti alle *four nations*. Il Manifesto e il Queen's Speech lasciano intendere che si procederà sempre in modo differenziato e specifico per ogni country e che la questione inglese verrà affrontata con la costruzione di un artificio parlamentare, una sorta di *reverse Sewel convention*: «And we will introduce English votes for English laws, answering the longstanding West Lothian Question in our democracy. [...] And we will give English MPs a veto over English-only matters, including on Income Tax – answering the West Lothian Question. [...] We will work to ensure a stable constitution that is fair to the people of England, Scotland, Wales, and Northern Ireland. We will strengthen and improve devolution for each part of our United Kingdom in a way that accepts that

⁹² Cioè la situazione di fatto per cui i deputati scozzesi a Westminster si occupano legislativamente di tematiche interne all'Inghilterra (priva di processo devolutivo), mentre non può accadere il reciproco. Interessanti considerazioni sul cambio di atteggiamento verso questo tema maturato in seno alla *Coalition*, e in particolare nella componente conservatrice, a seguito del referendum scozzese cfr. R. Hayton, *The Coalition and the Politics of the English Question*, in *The Political Quarterly*, 1 (2015), pp. 125-132.

⁹³ Per una puntuale disamina di tutti gli aspetti relativi a questo problema cfr. R. Hazell and M. Sandford, *English Question or Union Question? Neither has Easy Answer*, in *The Political Quarterly*, 1 (2015), pp. 16-23.

there is no one-size-fits-all solution: we will implement the Smith Commission and St David's Day Agreement or equivalent changes in the rest of the UK, including English votes for English laws»⁹⁴. Un orientamento che ha il pregio del realismo e della ragionevolezza ma che forse comporta il rischio di non districare fino in fondo il nodo costituzionale che vorrebbe affrontare⁹⁵.

9. UNA BREVE CONSIDERAZIONE CONCLUSIVA

Come si ricava dalle riflessioni sin qui svolte, con le elezioni per il Parlamento di Westminster del 2015 il Regno Unito è entrato in una fase cruciale della sua storia costituzionale.

Le rivendicazioni di maggiore autogoverno provenienti da molti dei territori che lo compongono sembrano giunte ad un punto tale da non consentire più agli organi centrali manovre dilatorie o, peggio, dimostrazioni di sordità. Certo, si tratta di rivendicazioni espresse con lo strumento del voto, come si conviene ad un popolo che ha sempre fatto delle regole istituzionali il terreno su cui giocare le battaglie politiche. E tuttavia la posta in gioco questa volta sembra davvero essere decisiva e investe proprio l'integrità del Regno, per come è andato costituendosi nel corso dei secoli.

Non meno rilevante e, come detto, per diversi aspetti intrecciato al tema della devolution, appare il nodo del rapporto con l'Europa, dal cui scioglimento dipenderà buona parte del futuro economico della Gran Bretagna.

Insomma, se volessimo utilizzare una categoria tipica della scienza giuridica continentale (molto meno in voga oltremarina), potremmo dire che mai come oggi questa nazione si è trovata a dover decidere della propria forma di Stato ovvero, in ultima analisi, dell'identità del suo essere, come dice Cameron, "*one nation*".

Ebbene, al cospetto di questo aggroviato *crossroads* istituzionale, su che cosa può contare il Regno Unito per cercare di prendere le decisioni più adeguate? Essenzialmente su due elementi, a loro volta intrecciati: Storia e Costituzione. In circostanze come queste, devono dispiegare tutto il loro potenziale più significativo proprio i caratteri fondamentali di una costituzione plasmata dalla storia e introiettata dal popolo, rigidissima su determinati principi ma duttile sulle modalità della loro implementazione. Una duttilità, favorita dal fatto di non essere una carta scritta e giuridicamente rigida, che ha sempre garantito al Regno

⁹⁴ Cfr. The Conservative Party Manifesto 2015, *cit.*, rispettivamente p. 49, 69 e 70.

⁹⁵ A questo proposito sono molto interessanti le indagini statistiche proposte da R. Keen, *England, Scotland, Wales: MPs and voting in the House of Commons*, HC Library, Briefing Paper, n. SN07048, 26 June 2015, pp. 1-16.

Unito, nonostante le perplessità di buona parte della scienza giuridica al di qua della Manica, un fecondo impasto tra rispetto delle regole costituzionali ed efficacia della decisione politica.

È proprio a questa tradizionale capacità di adattamento che oggi devono fare appello la società britannica e la classe politica che la guida.

** Professore associato di Diritto Pubblico Comparato presso il Dipartimento delle Scienze Giuridiche Nazionali e Internazionali dell'Università degli Studi di Milano-Bicocca.

Forum di Quaderni Costituzionali