

8 MARZO 2017

Il caso “Brexit”: qualche
considerazione sulla sovranità
parlamentare e sul sistema delle fonti
nell’ordinamento costituzionale
britannico dopo la sentenza della
Supreme Court of the United
Kingdom

di Francesca Sgrò

Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano

Il caso “Brexit”: qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell’ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*

di Francesca Sgrò

Ricercatrice in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Le sentenze dell’Hight Court of Justice e della UK Supreme Court sul caso “Brexit”: breve ricognizione sulla questione giuridica e sulle vicende processuali successive al referendum britannico del 2016. 2. Sovranità del Parlamento di Westminster e prerogative della Corona nelle pronunce delle Corti britanniche: la necessità di perimetrare l’azione del Governo. 3. La supremazia della sovranità parlamentare nel Regno Unito, le implicazioni conseguenti all’adesione all’ordinamento europeo e gli effetti di un probabile recesso dall’UE sul *domestic law*. 4. Il ruolo istituzionale “*multilevel*” della House of Lords e l’*expertise* maturata sui temi europei. 5. Sovranità parlamentare *versus* volontà popolare: il rilievo costituzionale del referendum sulla “Brexit”. 6. Qualche riflessione conclusiva sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell’ordinamento britannico, alla luce della decisione della UK Supreme Court.

1. Le sentenze dell’Hight Court of Justice e della UK Supreme Court sul caso “Brexit”: breve ricognizione sulla questione giuridica e sulle vicende processuali successive al referendum britannico del 2016

Il caso “Brexit” inerente al recesso del Regno Unito dall’Unione europea – ormai noto e ampiamente esaminato dalla dottrina costituzionalistica e giuscomparatistica¹ – ha rappresentato una vicenda

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Sul tema *ex multis* cfr. R. GORDON – R. MOFFATT, *Brexit: The Immediate Legal Consequences*, in *The Constitution Society*, www.consoc.org.uk, 2016; S.B. HOBOLT, *The Brexit vote: a divided nation, a divided continent*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 9, 2016, pp. 1259 ss.; G. BUTLER – M.D. JENSEN – H. SNAITH, “*Slow change may pull us apart*”: debating a British exit from European Union, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 9, 2016, pp. 1278 ss.; P.J. CARDWELL, *The “hokey cokey” approach to EU membership: legal options for the UK and EU*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 9, 2016, pp. 1285 ss.; A. LAZOWSKI, *Unilateral withdrawal from the EU: realistic scenario or a folly?*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 9, 2016, pp. 1294 ss.; M.D. JENSEN – H. SNAITH, *When politics prevails: the political economy of a Brexit*, in *Journal of European Public Policy*, vol. 23, n. 9, 2016, pp. 1302 ss.; S. DOUGLAS – SCOTT, *What Happens to “Acquired Rights” in the Event of a Brexit?*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 16 May 2016; G. MARTINICO, *La confusione regna “sovrana”: riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, in www.diritticomparati.it, 27 giugno 2016; B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the*

dirompente nel sistema costituzionale anglosassone, sia per le conseguenze politiche, sia per gli effetti giuridici che ha prodotto tanto nell'ordinamento interno, quanto sul piano sovranazionale. Più in particolare, la rapida successione di accadimenti di grande valore politico – come la scelta di indire una consultazione popolare, l'esito positivo del referendum e la prospettiva dell'avvio della procedura di recesso dall'UE ex art. 50 TUE – da un lato, ha stimolato una nuova riflessione su alcune categorie tradizionali del diritto pubblico, per valutarne la permanente validità alla luce della loro applicazione nei moderni sistemi politico-costituzionali e, dall'altro, ha condotto ad un ripensamento delle strutture sovranazionali, considerato che il recesso del Regno Unito dall'UE determinerà necessariamente una rimodulazione dell'assetto ordinamentale europeo.

Come noto, il referendum sulla “Brexit” del 23 giugno 2016 ha coinvolto il popolo britannico nell'assunzione della scelta di recedere dall'UE ed ha riportato un successo, seppure non eclatante,² che ha immediatamente intensificato il dibattito originatosi sin dal momento in cui il candidato leader dei conservatori Cameron aveva annunciato la consultazione popolare nel corso della sua campagna politica per le elezioni parlamentari del 7 maggio 2015. In sostanza, l'indizione del referendum sul recesso dall'UE

European Constitution, in www.federalismi.it, n. 13, 2016; C. CURTI GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in www.federalismi.it, n. 13, 2016; C. PENNACCHIETTI, *Il controllo parlamentare sugli affari europei nel Regno Unito. Un sistema in attesa di riforme all'ombra della Brexit*, in www.federalismi.it, n. 13, 2016; F. SAVASTANO, *Brexit: un'analisi del voto*, in www.federalismi.it, n. 13, 2016; G. CARVALE, *La “faglia” della Brexit*, in *Nomos*, n. 2, 2016; G.G. CARBONI, *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, in www.dpce.it, n. 2, 2016; E. PALICI DI SUNI, *I britannici hanno detto sì alla Brexit: uno choc per l'Europa?*, in www.dpce.it, n. 2, 2016; S. DOUGLAS – SCOTT, *Brexit, the Referendum and the UK Parliament: Some Questions about Sovereignty*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 28 June 2016; C. TOBLER, *One of Many Challenges after “Brexit”: The Institutional Framework of an Alternative Agreement – Lessons from Switzerland and Elsewhere?*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, Vol. 23, n. 4, July 2016; P.A. JOSEPH, *Brexit: A View from Afar*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 23 September 2016; P. MINDUS, *European Citizenship after Brexit*, in <http://papers.ssrn.com>, 29 September 2016; M. GOLDONI – G. MARTINICO, *Il ritiro della marea? Alcune considerazioni giuridico-costituzionali sul c.d. Brexit*, in www.federalismi.it, n. 18, 2016; E. FALLETTI, *I giudici Inglesi, il Diritto Europeo e il Brexit: alcune sommarie riflessioni*, in www.forumcostituzionale.it, 4 novembre 2016; D. FELDMAN, *Brexit, the Royal Prerogative, and Parliamentary Sovereignty*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 8 November 2016; J. KING, *Analysis: What next? Legislative Authority for Triggering Article 50*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 8 November 2016; J. KING – N. BARBER, *In Defence of Miller*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 22 November 2016; G. PHILLIPSON, *The Miller Case, Part 1: A Response to Some Criticisms*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 25 November 2016; S. SMISMANS, *About the Revocability of Withdrawal: Why the EU (Law) Interpretation of Article 50 Matters*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 29 November 2016; N. KOENIG, *EU External action and Brexit: relaunch and reconnect*, Jacques Delors Institute, Policy Paper 178, Berlin, November 2016; S. PEERS, *Bargaining Chips No More: The Status of EU and UK citizens after Brexit*, in *EU LAW Analysis Blog*, <http://enlawanalysis.blogspot.be>, December 2016; F. FABBRINI, *Brexit According to the UK Supreme Court: The Miller Judgment*, in *Rivista del Centro Studi sul Federalismo*, n. 100, 2017; O. GARNER, *Conditional Primacy of EU Law: The United Kingdom Supreme Court's Own “Solange (so long as)” Doctrine?*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 31 January 2017.

² In occasione del referendum del 23 giugno 2016 si sono recati alle urne il 72,2% degli elettori britannici. Nella scelta tra “leave” e “remain”, richiesta dal quesito referendario, il “leave” ha conquistato il 51,9% dei consensi, mentre il “remain” ha ottenuto il 48,1% dei voti. Cfr. <http://www.electoralcommission.org.uk>. Sul tema cfr. F. SAVASTANO, *Brexit: un'analisi del voto*, op. cit.

– che si sarebbe tenuto successivamente alla negoziazione di nuove condizioni per supportare la permanenza nell’ordinamento europeo – era un punto centrale del manifesto politico presentato dal partito conservatore in occasione delle ultime elezioni al Parlamento di Westminster. Pertanto, conquistata la maggioranza assoluta dei seggi della House of Commons, il nuovo Premier conservatore è rimasto politicamente impegnato dalla promessa di interpellare il popolo³. Proprio in vista del referendum che avrebbe conferito ai cittadini britannici la facoltà di esprimere la propria opinione circa la permanenza nell’UE, il Parlamento di Westminster ha adottato nel 2015 l’«EU Referendum Act» (EURA 2015) diretto a disciplinare le procedure di esecuzione della consultazione popolare. La legge, invero, non si era soffermata sul valore ontologico del referendum e sulle conseguenze giuridico-costituzionali, oltre che procedurali, che si sarebbero inverte nel caso in cui il popolo britannico avesse manifestato la volontà di non aderire più all’UE⁴, limitandosi a sottolineare la portata consultiva della consultazione popolare. Inoltre, nulla era specificato circa il ruolo che il Parlamento britannico avrebbe dovuto o potuto svolgere nell’evenienza – poi verificatasi – di successo del *leave*, che avrebbe rivelato la volontà del popolo britannico di non aderire più all’ordinamento europeo.

A causa dell’incertezza (generatasi per lo più nell’opinione pubblica) sul valore costituzionale del referendum popolare e dell’indeterminatezza dell’EURA 2015 che non ne aveva identificato la portata all’interno del complessivo procedimento decisionale, il Governo ha riconosciuto all’esito referendario un significato politico decisivo nell’attivazione della procedura ex art. 50 TUE che legittima gli Stati a recedere dall’UE «conformemente alle proprie norme costituzionali» e si è intestato in via esclusiva il potere di avviare il recesso del Regno Unito dall’UE, a prescindere da una esplicita autorizzazione del Parlamento.

In aggiunta al problema della vincolatività politica del referendum, pertanto, si è immediatamente prospettata la questione – di esclusivo rilievo costituzionalistico – dell’effettiva legittimazione del Governo a decidere di avviare – sia pure sulla spinta dell’esito referendario – la procedura di recesso dall’UE ex art. 50 TUE, in virtù delle c.d. prerogative della Corona (*Royal Prerogative Powers*) il cui esercizio è tradizionalmente delegato all’Esecutivo, che quindi è legittimato ad agire in modo autonomo sul piano internazionale (oltre che in altri ambiti, di cui si dirà in seguito).

La scelta sulla permanenza nell’UE si è quindi tradotta in una questione di diritto costituzionale interno, volta ad accertare se il Governo avesse l’esclusiva potestà di procedere al recesso dall’UE, in virtù delle

³ Cfr. C. MARTINELLI, *Regno Unito: l’ipotesi brexit tra negoziato europeo e referendum nazionale*, in www.forumcostituzionale.it, 24 dicembre 2015.

⁴ Cfr. G. CARVALE, *La “faglia” della Brexit*, *op. cit.*, pp. 11 ss.

prerogative regie e dell'avallo politico fornito dall'esito referendario, oppure se fosse in ogni caso necessaria una deliberazione del Parlamento.

In sostanza, a causa della sovrapposizione indebita tra rilievo politico e valore giuridico del risultato referendario, si è concretizzato un conflitto tra Parlamento e Governo circa il ruolo da rivestire nel processo decisionale inerente al recesso dall'UE, ma si è anche prospettato il rischio (sia pure teorico ed eventuale) di una discrasia tra la volontà popolare manifestatasi attraverso il referendum e la sovranità parlamentare che nell'ordinamento britannico è una dogma assoluto e che garantisce alle Camere l'assoluta libertà di assumere le proprie determinazioni senza alcun condizionamento esterno.

Contro la decisione del Primo Ministro di attivare la procedura di recesso dall'UE due cittadini britannici⁵ hanno tempestivamente presentato ricorso dinanzi all'High Court of England and Wales (Divisional Court), coinvolgendo in tal modo il potere giudiziario nella risoluzione di una questione che aveva ormai assunto il carattere di un conflitto tra poteri dello Stato. Richiamando la superiorità della sovranità parlamentare, l'High Court con pronuncia del 3 novembre 2016⁶ ha ribadito come sia necessaria un'esplicita deliberazione del Parlamento che, senza voler tradire la volontà espressa dal popolo con il referendum, deriva in modo diretto dal ruolo costituzionale delle Camere britanniche nella definizione del *domestic law*⁷. Considerate le significative ripercussioni che il recesso dall'UE produce sul diritto nazionale britannico e sul sistema delle fonti interne, il Parlamento è chiamato a pronunciarsi con una deliberazione espressa, trattandosi di una competenza che non coinvolge le relazioni internazionali o la politica estera il cui esercizio rientra nelle prerogative regie, ma che invece inerisce al diritto interno che – coerentemente con i capisaldi del sistema costituzionale anglosassone – nessun intervento governativo può modificare.

La vicenda processuale è stata da ultimo definita in modo ancora più autorevole, in quanto – per effetto dell'impugnazione della sentenza dell'High Court da parte del Governo britannico – si è pronunciata la Supreme Court⁸, che ha confermato *in toto* l'impianto decisionale del collegio di primo grado⁹. Più in

⁵ Si fa riferimento al ricorso «*Gina Miller and Dier Tozzetti Dos Santos v. Secretary of State for Exiting the European Union*», CO/3809/2016 and CO/3281/2016.

⁶ Cfr. High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division, Divisional Court, 2016, EWHC, 2768, Admin, 3 November 2016 (denominata d'ora in poi "sentenza EWHC").

⁷ Cfr. F. SAVASTANO, *Senato e Unione europea nella riforma costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 22, 2016.

⁸ Per un'analisi del ruolo della Supreme Court nel sistema costituzionale anglosassone cfr. A. TORRE, *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 11, 2006. Cfr. altresì A. OSTI, *La neo istituita Supreme Court del Regno Unito: il punto di arrivo di una riforma volta a "dimostrare" l'indipendenza del potere giudiziario*, in *Rivista A.I.C.*, 2 luglio 2010.

⁹ Cfr. UK Supreme Court, 2017, UKSC, 5, 24 January 2017 (denominata d'ora in poi "sentenza UKSC"). Sul tema cfr. D. EDWARDS, *Miller, Law and Revisionism*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 9 February 2017; O. GARNER, *Conditional Primacy of EU Law: The United Kingdom Supreme Court's Own "Solange (so long as)" Doctrine?*, *op. cit.*; P. ELEFThERiADiS, *The Systematic Constitution*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 30 January 2017; F. SAVASTANO, *La Corte Suprema ha confermato: bisogna passare da*

particolare, la Supreme Court ha ribadito come la decisione di recedere dall'UE rimodellerà la fisionomia costituzionale dell'ordinamento britannico e modificherà in modo significativo il sistema delle fonti interne, incidendo largamente sui diritti e sulle situazioni giuridiche che, pur avendo una derivazione europea, sono ormai consolidati ed acquisiti nel c.d. diritto domestico. Pertanto, coerentemente con la tradizione costituzionale anglosassone, è assolutamente necessario che la decisione di recedere dall'UE sia legittimata da un atto legislativo del Parlamento di Westminster.

Al di là delle implicazioni sul piano sovranazionale che si delineeranno nel prossimo futuro, si è resa necessaria una riconsiderazione della categoria della sovranità parlamentare nel Regno Unito, per definire la sua attuale conformazione, specialmente alla luce del sempre maggiore potere politico conquistato dal Primo ministro negli ultimi decenni. Non può poi sottacersi come la vicenda in esame si sia annodata al dibattito che sta animando da qualche anno la dottrina britannica circa l'opportunità di redigere un testo costituzionale scritto che, da un lato, definisca e perimetri con esattezza la divisione del potere tra le istituzioni, recependo (oltre alle singole leggi di rilievo costituzionale) anche le consuetudini ormai sedimentate nei secoli, ma conferendo loro il crisma della coerenza e della certezza, e che, dall'altro lato, organizzi con altrettanta chiarezza l'articolato sistema delle fonti del diritto (che altro non sono che la proiezione della separazione dei poteri). Come sostenuto dalla dottrina d'oltremarica, le problematiche costituzionali della vicenda "Brexit" sarebbero state scongiurate, se vi fosse stata una lampante certezza circa il ruolo che ciascuna istituzione avrebbe dovuto svolgere e circa l'esatta interpretazione del sistema delle fonti e della loro reciproca integrazione (dal referendum alla legge del Parlamento). Da qui, la sempre più pressante esigenza – rilevata da più voci della dottrina britannica – di una Costituzione scritta volta a dirimere ogni possibile conflitto sia in riferimento alle scelte strettamente legate alla politica interna, sia in riferimento alle questioni che hanno anche implicazioni sovranazionali.

In definitiva, considerata la stretta interazione tra dimensione nazionale e sovranazionale, emerge con evidenza come la "Brexit" – pur avendo finalità eminentemente politiche – abbia sortito l'effetto di un cambiamento di capitale importanza sull'assetto costituzionale interno, e ciò in quanto l'ordinamento britannico è un sistema di governo nel quale «la forma costituzionale è la risultante delle trasformazioni politiche, e non il contrario»¹⁰.

Westminster, in Osservatorio Brexit 19–25 gennaio 2017, www.federalismi.it, n. 2, 2017; J. WILLIAMS, *The Supreme Court's Approach to Prerogative Powers in Miller: An Analysis of Four E's*, in UK Constitutional Law Association Blog, <https://ukconstitutionallaw.org>, 25 January 2017.

¹⁰ Cfr. A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2010, p. 72.

2. Sovranità del Parlamento di Westminster e prerogative della Corona nelle pronunce delle Corti britanniche: la necessità di perimetrare l'azione del Governo

La questione giuridica affrontata prima dalla High Court e poi dalla Supreme Court riguarda la legittimazione rivendicata dal Governo britannico a notificare alle istituzioni europee l'avvio della procedura di recesso dall'UE ai sensi dell'art. 50 TUE¹¹, che si fonderebbe sulle prerogative della Corona in materia di politica estera, di fatto esercitate dal Governo¹². In sostanza, nell'interpretazione del Segretario di Stato che ha rappresentato nei giudizi di entrambi i gradi l'Esecutivo britannico, l'esercizio delle prerogative regie legittimerebbe *ex se* sia la definitiva scelta politica di recedere dall'UE, sia l'attivazione della relativa procedura (mediante la notifica ex art. 50 TUE) e non richiederebbe, quindi, alcuna deliberazione del Parlamento.

I giudici britannici non hanno condiviso le argomentazioni governative, ma hanno accolto le tesi dei cittadini (ricorrenti in primo grado e resistenti in secondo grado), facendo leva principalmente sulla categoria della sovranità parlamentare che nel Regno Unito è il perno dell'ordinamento costituzionale. In poche pagine entrambe le sentenze – richiamando espressamente la più antica ed autorevole dottrina britannica ed i precedenti giudiziari più esplicitivi sul tema – sono riuscite a descrivere con grande chiarezza e con abile sintesi le radici storiche e le basi costituzionali della sovranità parlamentare. Si tratta di una categoria plasmata sin dal primo parlamentarismo germogliato nel XVII secolo (ancor prima della guerra tra Corona e Parlamento) e formalmente riconosciuta – come puntualizzato nella sentenza – già nel 1688 quando, al termine della c.d. Gloriosa Rivoluzione, venne emanato il «Bill of Rights» che, suggellando il patto costituzionale tra il nuovo sovrano ed il Parlamento, sanciva la sottoposizione della Corona alla legge¹³. Nel tratteggiare espressamente il senso più autentico della sovranità parlamentare e del ruolo che di conseguenza veniva ritagliato al sovrano, le Corti citano «*The Case of proclamation*» di sir E. Coke del 1610, riportandone un passo che esplicita oltre ogni ulteriore argomentazione il limite ontologico che perimetra i poteri della Corona, a tenore del quale «the King by his proclamation or other ways cannot change any part of the common law, or statute law, or customs of the realm»¹⁴.

Strettamente legato alla sovranità parlamentare e sua diretta proiezione è il complesso delle fonti del diritto britanniche che, assurgendo a sistema, diventa *rule of law*¹⁵ e che pone alla base dello Stato di diritto

¹¹ Sul tema cfr. F.G. PIZZETTI – M. OROFINO, *Spinte secessioniste e accesso-recesso dall'Unione europea: il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, Assago (Mi), 2016, pp. 481 ss.

¹² Sul tema cfr. F. LONGO, *Parlamento e politica estera*, Bologna, 2011, pp. 127 ss.

¹³ Cfr. G.G. FLORIDIA, *La Costituzione dei moderni. Profili tecnici di storia costituzionale. Dal medioevo inglese al 1791*, I, Torino, pp. 53 ss.

¹⁴ Cfr. par. 27 della sentenza EWHC e par. 44 della sentenza UKSC.

¹⁵ Insieme alla «*sovereignty of Parliament*», il principio del «*rule of law*» è posto alla base del sistema costituzionale anglosassone e indica il dominio della legge, inteso come affermazione dello Stato di diritto e di un sistema di

sia la legge (*Act of Parliament*), sia il precedente giudiziario (cioè le sentenze dei giudici che esplicitano ed attualizzano la portata della legge), i quali sono legati da un rapporto di stretta complementarità. Come noto, la Costituzione del Regno Unito – pur non essendo codificata in un unico documento scritto – si basa su un ben definito e consolidato sistema di fonti del diritto che si sono stratificate nel tempo «through a combination of statutes, events, conventions, academic writings and judicial decisions»¹⁶. Pertanto, alcune fonti sono contenute in un testo scritto, come le leggi del Parlamento (*statute law*), mentre altre (la maggior parte) sono fonti non scritte e sono riconducibili al modello di *common law*, che è prevalentemente edificato intorno al precedente giudiziario¹⁷. La legislazione parlamentare ed il diritto giurisprudenziale sono quindi fonti del diritto “primarie” e parificate e sono riconosciute come tali sia dal Parlamento, sia dalle Corti giurisdizionali. In sostanza, «the UK is a constitutional democracy framed by legal rules and subject to the rule of law»¹⁸.

Si tratta quindi di un articolato sistema di fonti scritte e non scritte, che coesistono e si integrano a vicenda e che, per un verso, riflettono e orientano le dinamiche tra i poteri dello Stato e, per altro verso, plasmano la fisionomia dello Stato di diritto nel Regno Unito.

Proprio l'assenza di una Costituzione scritta e rigida ha impedito l'elaborazione di una distinzione formale e rigorosa tra fonti ordinarie e fonti costituzionali e, di conseguenza, è stata tradizionalmente esclusa l'autonoma configurabilità nell'ambito dello *statute law* di specifiche leggi di rango costituzionale, adottate con una procedura rinforzata e dotate di una forza attiva e passiva superiore rispetto alle leggi ordinarie. Da questo punto di vista, infatti, il Parlamento britannico si configura come organo legislativo e al contempo costituente, nel senso che non esiste una funzione costituente distinta da quella legislativa¹⁹, né in termini ontologici, né sul piano procedurale, per cui non è possibile individuare una gerarchia tra le leggi. Ciò nonostante, nel tempo è stato riconosciuto valore costituzionale a molti atti del Parlamento, tra i quali (per indicare solo i più importanti) la «Magna Charta libertatum» del 1215, il «Bill of Rights» del 1689, i «Parliament Acts» del 1911 e del 1949, il «Constitutional Reform Act» del 2005 ed il «Constitutional

legalità che si è modellato per effetto della sovrapposizione di molteplici fonti. Cfr. A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato, op. cit.*, p. 72 ss.

¹⁶ Cfr. par. 40 della sentenza UKSC.

¹⁷ Il sistema delle fonti del diritto britannico si connota per la preminenza del precedente giudiziario, rispetto al quale la legge del Parlamento, che è la fonte principale del diritto scritto, si colloca in una posizione complementare. La legge può, infatti, operare nell'ordinamento solo nei limiti che in concreto sono ad essa riconosciuti nelle sentenze delle Corti che con la loro forza vincolante costituiscono la struttura portante del sistema di *common law*. Al consolidamento di tale modello ha contribuito la regola dello *stare decisis* secondo cui le decisioni della Corti superiori vincolano quelle inferiori. In tal senso, cfr. G. RENNA, *Regno Unito*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, Roma, 2011, pp. 237 e 238.

¹⁸ Cfr. par. 18 della sentenza EWHC.

¹⁹ C. CHIMENTI, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi, Sintesi di ordinamenti stranieri* (vol. II), *Gran Bretagna, Stati Uniti, Germania* (parte I), Torino, 2001, pp. 36 ss.

Reform and Governance Act» del 2010 fino al più recente «Scotland Act» del 2016. Da oltre un decennio, inoltre, la giurisprudenza – in modo del tutto innovativo per le radici costituzionali britanniche – è giunta a identificare e legittimare (come meglio si vedrà oltre)²⁰ l'esistenza di fonti di rango superiore che sono state esplicitamente qualificate come leggi costituzionali e che sono riconducibili agli *Acts of Parliament* che disciplinano i rapporti tra Stato e cittadino, la divisione dei poteri, nonché la tutela dei diritti fondamentali²¹.

Un'ulteriore peculiarità del parlamentarismo anglosassone, anch'essa legata all'assenza di una Carta costituzionale scritta, è il valore di fonte costituzionale riconosciuto alle c.d. consuetudini costituzionali che incidono largamente sulla fisionomia della forma di governo e che hanno nel tempo definito e perimetrato prima i poteri della Corona e poi le competenze del Governo. E infatti le prerogative regie trovano la primigenia fonte di legittimazione proprio nelle consuetudini costituzionali che hanno progressivamente modellato il ruolo sempre più incisivo del Premier e che gli hanno affidato compiti e poteri che un tempo appartenevano al monarca, di cui tali prerogative sono la principale testimonianza. Sebbene la dottrina britannica abbia rilevato in chiave problematica la non sempre facile coesistenza del dogma della sovranità parlamentare con la contestuale efficacia delle consuetudini costituzionali, non può disconoscersi come – ferma restando la superiorità del Parlamento di Westminster sul piano assiologico ed istituzionale – l'evoluzione verso un modello di democrazia maggioritaria basato sulla leadership del Premier sia proceduta per via consuetudinaria, così come discende da consuetudini costituzionali la concreta demarcazione delle competenze tra Parlamento e Governo²². Si consideri, a titolo esemplificativo, che l'automatica designazione della leadership di partito in premiership, nel caso di vittoria elettorale, è frutto di una consuetudine parlamentare radicata nella seconda metà del XX secolo²³.

Dopo aver ricordato la centralità della sovranità parlamentare e della democrazia rappresentativa nell'ordinamento anglosassone, la Supreme Court (come già l'High Court nel 2016) si è soffermata sulla natura e sui limiti delle prerogative della Corona, il cui esercizio non richiede un controllo *ex ante* o

²⁰ Si rinvia al par. 6 di questo scritto.

²¹ Sul punto si rinvia alla “sentenza Thoburn” e, in particolare, alle motivazioni formulate dal Lord Justice Laws, secondo il quale «We should recognise a hierarchy of Acts of Parliament: as it were “ordinary” and “constitutional” statutes. The two categories must be distinguished on a principled basis. In my opinion a constitutional statute is one which (a) conditions the legal relationship between citizen and state in some general, overarching manner, or (b) enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights». Cfr. par. 58 della sentenza *Thoburn v. Sunderland City Council*, 2002, EWHC, 195 Admin, 2003. Si veda al riguardo G. CARVALE, *Common law and constitutional statutes*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2014, pp. 436 ss.

²² Cfr. A. TORRE – J.O. FROSINI, *The Queen and Her “President”*, in A. DI GIOVINE – A. MASTROMARINO (a cura di), *La presidenzializzazione degli Esecutivi*, Torino, 2007, pp. 32 ss.

²³ Cfr. A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 77.

un'autorizzazione del Parlamento. I poteri di prerogativa sono «the residue of legal authority left in the hands of the Crown»²⁴, cioè un retaggio del ruolo costituzionale dell'istituzione monarchica che nel tempo è sempre più sbiadito, fino a diventare meramente simbolico, in quanto l'esercizio delle prerogative e le scelte politiche in tale modo assunte, anche se formalmente attribuiti alla Corona, sono sostanzialmente affidati al Governo. Invero, le prerogative regie legittimano l'intervento dell'Esecutivo su temi di grande rilievo politico che coinvolgono principalmente la politica estera, ma non solo. Rientrano in tali attribuzioni sia il potere di sciogliere la House of Commons²⁵, sia la nomina del Premier, ma anche il *patronage*, cioè la nomina dei titolari delle cariche pubbliche (alti magistrati, Lord vitalizi, funzionari dell'amministrazione), e la regolazione dello status giuridico del personale del pubblico impiego²⁶. Lungi dall'inquinare la separazione dei poteri e fermo restando il dogma della sovranità parlamentare, è anche attraverso le prerogative regie che il Governo ha da sempre alimentato un dialogo politico costante con il Parlamento di Westminster, che nel tempo ha contribuito notevolmente a spostare l'asse della forma di governo dal modello parlamentare puro al sistema di gabinetto fondato sulla leadership del Primo ministro.

E' comunque ben circoscritto e delimitato il raggio di incidenza delle prerogative regie, il cui esercizio – di fatto affidato al Governo – è ritenuto legittimo per consuetudine costituzionale ed i cui atti producono effetti nell'ordinamento giuridico interno solo nei casi espressamente autorizzati dal Parlamento e che non rientrano nella sua competenza legislativa (o, in generale, nella sua potestà decisionale). In sostanza, le prerogative regie sono in grado di produrre effetti giuridici interni («to change statute law or common law»)²⁷ solo entro i limiti stabiliti dalla legge che ne abbia autorizzato espressamente l'esercizio e solo in questa misura sono idonee ad incidere sul sistema delle fonti di *common law* e sulla stessa legislazione del Parlamento.

²⁴ Negli stessi termini si erano espressi i giudici dell'High Court secondo i quali «the prerogative powers constitute the residue of legal authority left in the hands of the Crown». Cfr. par. 24 della sentenza EWHC.

²⁵ In passato, il Premier è più volte ricorso al potere di scioglimento anticipato delle Camere, scegliendo spesso il momento politicamente più propizio alla rielezione del proprio partito. Tuttavia, il «Fixed-term Parliaments Act» del 2011 ha razionalizzato la materia, disciplinando sia la durata della legislatura del Parlamento (stabilita in 5 anni), sia le ipotesi di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni. In sostanza, la legislatura può concludersi prima del suo termine naturale solo su iniziativa della Camera dei Comuni e con deliberazione assunta dai 2/3 dei componenti oppure per effetto dell'approvazione di una mozione di sfiducia da parte della Camera bassa quando nei successivi 14 giorni la stessa non conferisca la fiducia ad un nuovo governo espressione della medesima maggioranza parlamentare. Cfr. M. VOLPI, *Le forme di governo*, in G. MORBIDELLI – L. PEGORARO – A. RINELLA. – M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2016, pp. 417 ss.

²⁶ Cfr. A. TORRE, *Il Regno Unito*, in P. CARROZZA – A. DI GIOVINE – G.F. FERRARI (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, op. cit., p. 85.

²⁷ Cfr. par. 50 della sentenza UKSC. I giudici della Supreme Court precisano ulteriormente che «Exercise of ministers' prerogative powers must therefore be consistent both with the common law as laid down by the courts and with statutes as enacted by Parliament».

La sottoposizione della Corona (e quindi anche dell'Esecutivo) alla legge è un principio fondativo del sistema costituzionale anglosassone ed ha radici storiche risalenti al XVII secolo, per cui è coevo alla primigenia affermazione del parlamentarismo. E' quindi il Parlamento a legittimare l'azione del Governo. Senza rinnegare il ruolo capitale dell'Esecutivo e l'autonomo rilievo dei suoi atti (come nel caso degli *Orders in Council*), si ribadisce che l'efficacia normativa delle sue decisioni deriva sempre dalla legge che ha creato ed ha giustificato tale potere.

Le prerogative regie sono largamente utilizzate dall'Esecutivo in materia di politica estera. Invero, se gli accordi internazionali stipulati dal Governo hanno un'interferenza diretta e significativa sul diritto interno, nel senso che sono idonei ad incidere sui diritti dei singoli (conferendoli, limitandoli o estinguendoli), allora la sovranità parlamentare si riespande *ex se*, rendendo necessario l'intervento del Parlamento non solo per legittimare l'azione del Governo e conferire valore democratico alle sue scelte politiche, ma anche per consentire la produzione di effetti normativi interni. Diversamente, le determinazioni governative non potrebbero permeare in alcun modo il *rule of law*, risultando prive di efficacia nell'ordinamento interno.

Sul punto la Supreme Court richiama la teoria dualistica che tiene nettamente separato l'ambito delle relazioni internazionali – che rientra nella sfera di competenza del Governo – e la sfera del diritto interno, dove è piena la sovranità del Parlamento²⁸. I trattati conclusi tra Stati sovrani producono effetti solo sul piano internazionale e non sono sottoposti al diritto nazionale di nessuno degli Stati contraenti. Pertanto, le norme dei trattati non entrano a far parte del fonti del diritto anglosassone e, di conseguenza, sono inidonee a generare diritti e doveri nell'ordinamento interno, almeno fin tanto che non siano incorporate in una legge del Parlamento.

3. La supremazia della sovranità parlamentare nel Regno Unito, le implicazioni conseguenti all'adesione all'ordinamento europeo e gli effetti di un probabile recesso dall'UE sul *domestic law*

Nel dirimere la questione giuridica sulla legittimazione del Governo a decidere di attivare la procedura ex art. 50 TUE, i giudici britannici colgono l'occasione per delineare le implicazioni della procedura di recesso sull'assetto costituzionale interno, offrendo altresì un'interpretazione di carattere costituzionale del rapporto tra diritto nazionale e diritto sovranazionale, che è stata condotta proprio alla luce del dogma della sovranità parlamentare.

²⁸ In tal senso, cfr. par. 55 e 56 della sentenza UKSC.

Come già rilevato, la sovranità del Parlamento – sintetizzata dall’espressione «*Crown in Parliament*» – implica che solo le Camere possono adottare la legislazione primaria, che rappresenta la suprema fonte del diritto²⁹. Non costituisce un’eccezione a tale regola il principio del primato del diritto europeo, la cui validità deriva proprio dall’approvazione di una legge parlamentare³⁰, ossia l’«*European Communities Act*» del 1972 (ECA 1972), che ha creato un collegamento stabile tra due ordinamenti che altrimenti sarebbero rimasti separati³¹ e che ha riconosciuto la diretta applicabilità del diritto sovranazionale che va ad incorporarsi al diritto interno. Ne consegue che, come il Parlamento britannico ha volontariamente deciso di sottoporsi al diritto sovranazionale, parimenti il Parlamento rimane libero di abrogare la legge (cui è riconosciuto rango costituzionale) con altra legge di pari grado, determinando la piena riespansione dell’esercizio della sovranità parlamentare. In sostanza, la Supreme Court – citando la più autorevole dottrina anglosassone in tema di sovranità parlamentare³² e richiamando i precedenti giudiziari più significativi³³ – ribadisce in modo lapidario che il Parlamento di Westminster rimane sovrano e conserva la massima discrezionalità tanto nel definire il contenuto della legge, quanto nell’ignorarla o abrogarla.

Nell’ambito delle relazioni internazionali, la gestione delle trattative e la potestà di concludere accordi con Stati esteri che vincolano il Regno Unito rientrano tra le prerogative regie, esercitate diffusamente dal Governo. Tuttavia, i limiti già indicati che presiedono all’attività del Governo in ossequio alla sovranità parlamentare implicano che comunque – anche nell’esercizio tale competenza – la Corona non può modificare il diritto interno, nel senso che qualunque trattato eventualmente stipulato dal Governo produrrà di certo effetti sul piano internazionale, ma non potrà che assecondare il diritto nazionale, e più in particolare non potrà conferire o limitare i diritti dei singoli, essendo sempre necessario in tali casi l’intervento del Parlamento. Allo stesso modo, le corti britanniche sono chiamate ad applicare esclusivamente il *domestic law* e non anche le norme che derivano dagli accordi internazionali. I trattati infatti non sono auto-esecutivi e non entrano a far parte delle fonti interne, fino a quando non siano incorporati in una legge del Parlamento.

²⁹ Per una disamina sulla sovranità parlamentare cfr. E. DE MARCO, *Introduzione allo studio del diritto pubblico*, Torino, 1996, pp. 220 ss.

³⁰ Come già rilevato, il Regno Unito è un ordinamento dualista, per cui il trattato stipulato dal Governo produce effetti nell’ordinamento interno solo se viene incorporato nella legislazione nazionale.

³¹ Si veda quanto dispone l’ECA 1972, alle sottosezioni 2.1 e 2.2 e, in tema di disapplicazione del diritto nazionale difforme al diritto europeo, alla sottosezione 2.4.

³² Sia la sentenza della Hight Court (par. 22), sia la sentenza della Supreme Court (par. 43) riportano il passo della celebre opera «*Introduction to the study of Law of the Constitution*», nella quale Dicey definisce la sovranità parlamentare come «the right to make and unmake any law whatever; and, further, that no person or body is recognised by law...as having a right to override or set aside the legislation of Parliament». Cfr. A.V. DICEY, *Introduction to the study of Law of the Constitution*, 8th ed., Oxford, 1915, p. 36.

³³ È evidente il riferimento alle note vicende processuali “Factortame” (Cfr. *R v. Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Lmt.*, n. 1m 1990, 2 AC e n. 2m 1991, AC 603) e “Thoburn” (Cfr. *Thoburn v. Sunderland City Council*, 2002, EWHC, 195 Admin, 2003), di cui si dirà oltre.

Nella vertenza in esame, a parere del Segretario di Stato, la legittimazione a notificare il recesso dall'UE sarebbe rientrata nelle prerogative regie, che infatti consentirebbero al Governo di condurre in piena autonomia la gestione delle relazioni internazionali e di assumere, nel caso di specie, la scelta di non aderire più ai Trattati dell'UE (come a qualunque altro trattato), che oltretutto non sarebbe mai stata esclusa o limitata dalla legislazione primaria.

Invero, la Supreme Court precisa che solo il Parlamento può apportare al diritto interno le modifiche che consentono di recepire il diritto europeo, come dimostra l'adozione dell'ECA 1972. Se in tal caso il Parlamento non fosse intervenuto con l'approvazione di tale legge di rango costituzionale, la conclusione del trattato da parte della Corona non avrebbe potuto consentire al diritto sovranazionale di produrre effetti diretti nell'ordinamento anglosassone, diventando «an independent and overriding source of domestic law»³⁴, con la conseguenza ulteriore che il Regno Unito sarebbe stato immediatamente inadempiente rispetto agli obblighi europei appena assunti.

I giudici britannici richiamano a tal proposito i principali precedenti giurisprudenziali nei quali è stata tracciata per la prima volta una distinzione delle fonti su base gerarchica e secondo criteri sistemici. Come rilevato nella nota «sentenza Thoburn» del 2003³⁵, che rappresenta – insieme alla «sentenza Factortame»³⁶ – il più importante precedente giudiziario in tema di rapporti tra diritto britannico e diritto europeo, l'ECA 1972 ha il valore di legge costituzionale, ponendosi al di sopra della legge ordinaria, e infatti non è soggetto al tradizionale principio dell'abrogazione implicita per effetto di una legge temporalmente successiva. L'ECA 1972 potrebbe invece essere abrogato o modificato per effetto dell'espressa previsione di una nuova legge costituzionale.

Ad ogni tappa del processo di integrazione europea, segnata dall'adozione dei successivi Trattati europei (Maastricht, Amsterdam, Nizza, Lisbona), l'ECA 1972 è stato modificato per consentire il recepimento

³⁴ Cfr. Par. 65 della sentenza UKSC.

³⁵ Cfr. *Thoburn v. Sunderland City Council*, 2002, EWHC, 195 Admin, 2003 (c.d. *Metric Martyrs Case*, il caso dei c.d. martiri del sistema metrico). Si tratta di un'azione legale promossa da alcune autorità locali che contestavano la legittimità di un Regolamento europeo del 1994 sul sistema metrico, essendo in contrasto con una legge britannica del 1985 che invece consentiva l'uso delle tradizionali misure imperiali. In sostanza, nel ricorso si riteneva che la legge britannica («Weights and Measures Act 1985») fosse espressione della sovranità parlamentare e che pertanto dovesse prevalere sul regolamento europeo (seppure successivo) ed anche sull'ECA 1972 (in base al quale il Regolamento europeo era stato adottato). La Divisional Court nella propria sentenza ha sancito il principio del primato del diritto europeo e la disapplicazione del diritto interno incompatibile. Per un esame della sentenza cfr. A. BIONDI, *La supremazia dell'ordinamento comunitario e i «martiri del sistema metrico» nell'ordinamento inglese*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2003, pp. 847 ss.

³⁶ Cfr. *Factortame*, *R v. Secretary of State for Transport, ex p. Factortame Ltd.*, n. 1, 1990, 2 AC, e n. 2, 1991, AC 603. In tale vicenda processuale (che si è sviluppata attraverso differenti giudizi) è stato per la prima volta affermato dalla giurisprudenza britannica il primato del diritto comunitario sul diritto interno ed è stata espressamente sancita la disapplicazione di alcune norme del «Merchant Shipping Act» del 1998 in quanto in contrasto con il diritto sovranazionale.



delle nuove fonti sovranazionali di diritto primario e, in sostanza, l'adeguamento dell'ordinamento britannico all'evoluzione del diritto europeo. Sia il trattato che ha condotto all'adesione del Regno Unito alla CEE nel 1972, sia i trattati europei successivi sono stati conclusi con un Order in Council della Corona, ma sono stati successivamente approvati da una deliberazione di ciascuna Camera del Parlamento britannico.

Nel rapporto tra diritto nazionale e diritto sovranazionale, il primato di quest'ultimo non tradisce la sovranità parlamentare perché è da essa che trae forza e valore giuridico, proprio in quanto è una legge parlamentare di rango costituzionale che legittima la prevalenza del diritto europeo. E' lo stesso ECA 1972 all'art. 2 a disporre che «qualunque diritto, potere, responsabilità, obbligazione o restrizione che di volta in volta derivano dall'applicazione dei Trattati e tutti i rimedi e le procedure di volta in volta ivi previsti sono direttamente efficaci e devono essere riconosciuti e applicati immediatamente, senza la necessità di ulteriore promulgazione»³⁷. Proprio con riferimento alla diretta applicabilità del diritto sovranazionale nell'ordinamento britannico, nella citata sentenza Thoburn l'High Court contraddiceva la giurisprudenza della Corte di giustizia europea³⁸ che teorizzava una limitazione permanente della sovranità degli Stati, conseguente all'adesione all'UE, e che quindi configurava un vero e proprio “radicamento” del diritto europeo negli ordinamenti nazionali. La Corte britannica in quell'occasione aveva invece chiarito che il diritto europeo non si integra automaticamente nell'ordinamento interno di ciascuno Stato membro per effetto della supremazia dell'ordinamento europeo *ex se* (con un approccio *top down*)³⁹, ma richiede un processo di incorporazione normativa che deriva da un'esplicita concessione del Parlamento che con una legge costituzionale dovrà riconoscere alla normativa sovranazionale la permeabilità nell'ordinamento interno, la sua diretta applicabilità ed anzi la sua superiorità nel sistema delle fonti. In definitiva, la legittimazione costituzionale del diritto europeo deriva unicamente dalla legislazione costituzionale del Parlamento britannico.

Ne offre una chiara testimonianza l'approvazione dello «Human Rights Act» del 1998, con cui il Parlamento di Westminster ha consentito alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di penetrare nell'ordinamento britannico ed ha legittimato

³⁷ Cfr. ECA 1972, sottosezione 2.1. Sul punto cfr. A. BIONDI, *Principio di supremazia e “Costituzione inglese”*, in www.forumcostituzionale.it, 2006.

³⁸ Si fa riferimento alla sentenza della Corte di giustizia europea «Costa v. Eneb» (n. 6/64) nella quale la Corte di Giustizia ha per la prima volta sancito il principio di supremazia del diritto sovranazionale sul diritto nazionale. Sul tema cfr. E.A. IMPARATO, *Il rapporto tra fonti interne ed europee nel British context: luci e ombre della sovereignty of Parliament della visione giurisprudenziale inglese in alcune note di comparazione con il sistema italiano*, in www.federalismi.it, n. 14, 2015.

³⁹ Sul punto cfr. altresì HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *The EU Bill and Parliamentary Sovereignty*, 10th Report, 6 December 2010, in <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmselect/cmeuleg/633/63302.htm>.

L'efficacia diretta anche della giurisprudenza della Corte EDU⁴⁰, le cui pronunce devono quindi prevalere sul precedente vincolante della giurisprudenza britannica ed entrano a pieno titolo tra le fonti di *common law*. Che sia la legge del Parlamento britannico la fonte superiore e giustificativa del primato del diritto europeo e della sua diretta operatività – in ossequio al dogma della sovranità parlamentare – è confermato anche da significative pronunce della Supreme Court che in molte occasioni si è espressa sulla conciliabilità tra diritto interno e sovranazionale. Ponendosi in opposizione a quanto affermato dalla Corte di giustizia europea, la Supreme Court ha sempre riconosciuto la prevalenza del diritto europeo collocando però sullo sfondo la sovranità parlamentare che rimane la fonte giustificativa anche del potere normativo europeo e che ad esso pone comunque un limite di ordine costituzionale, rappresentato dal divieto di intaccare l'identità costituzionale nazionale. In tale evenienza – seppure meramente ipotetica – l'assoluta superiorità dogmatica della sovranità parlamentare impone di disapplicare il diritto europeo e di applicare le sole fonti interne evidentemente difformi⁴¹.

In riferimento poi agli effetti del recesso dall'UE sull'assetto dei diritti e delle situazioni giuridiche dei cittadini britannici che sono conseguenti alla diretta operatività del diritto europeo, l'High Court nella sentenza di primo grado aveva rilevato come l'intero panorama delle situazioni giuridiche che derivano dal diritto europeo sarebbe stata notevolmente modificata e identificava – sulla base delle suggestioni dei ricorrenti – tre categorie di diritti che – una volta conclusosi il recesso del regno Unito dall'EU – avrebbero avuto sorti giuridiche differenti.

Più in particolare, l'High Court ha individuato preliminarmente i diritti che sono stati introdotti nell'ordinamento dalle norme europee ma che sono idonei ad essere riprodotti e reintrodotti nell'ordinamento nazionale attraverso una legge del Parlamento britannico. Oltre che ai regolamenti europei, si fa riferimento al contenuto normativo delle principali direttive europee che sono state recepite nel diritto interno con una legge parlamentare in virtù degli obblighi derivanti dall'ECA 1972, come nel caso della direttiva sull'orario di lavoro (2003/88/Ce). In tali ipotesi, anche se la legge di recepimento perderà efficacia (venendo espunta dalle fonti del diritto per effetto del recesso dall'UE), i diritti eventualmente previsti dovranno trovare una nuova disciplina ed una diversa tutela attraverso l'adozione

⁴⁰ Sulla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, cfr. L. CASSETTI, *La «ricerca dell'effettività»: dalla lotta per l'attuazione dei principi costituzionali all'obiettivo della «massima espansione delle tutele»*, in L. CASSETTI (a cura di), *Diritti, principi e garanzie sotto la lente dei giudici di Strasburgo*, Napoli, 2012, pp. 3 ss.

⁴¹ In molte occasioni la Supreme Court si è espressa sul rapporto tra diritto nazionale e sovranazionale, che è stato interpretato in ogni pronuncia alla luce del dogma della sovranità parlamentare. Tra le sentenze più importanti si considerino la sentenza n. 38/2014 in materia di suicidio assistito; la sentenza n. 3/2014 in materia di impatto ambientale e la sentenza n. 19/2015 in materia di cittadinanza britannica ed europea. Cfr. E. FALLETTI, *I giudici Inglesi, il Diritto Europeo e il Brexit: alcune sommarie riflessioni*, *op. cit.* Sul tema cfr. altresì A.E. BASILICO, *Tra giurisprudenza inglese e diritti europei: quattro sentenze della nuova Supreme Court*, in *Rivista A.I.C.*, 2 luglio 2010; L. TESTA, *I controlimiti d'oltremarica e la sovranità di Westminster*, in www.diritticomparati.it, 27 marzo 2016.



di apposite leggi nazionali, che potranno ugualmente riconfermare il contenuto della legislazione di derivazione europea nel frattempo abrogata.

Vi sono poi i diritti conferiti alle persone fisiche e giuridiche britanniche che risiedono o operano all'interno degli Stati membri nei quali vige il diritto europeo. Si tratta di diritti e libertà, come la libera circolazione di persone e di capitali o la libertà di stabilimento che – in caso di recesso dall'UE – continueranno ad essere riconosciuti a coloro che, pur essendo britannici, hanno stabilito la propria residenza o la sede legale in uno Stato dell'UE. Tale categoria di diritti non trova la propria fonte di legittimazione giuridica nell'ECA 1972, ma viene a configurarsi per effetto della concomitante operatività del diritto nazionale e del diritto sovranazionale nel territorio dell'UE (al di fuori del Regno Unito ormai recesso). In sostanza, trasferendo la residenza o la sede legale nell'UE, i cittadini e le società britannici diventeranno (nuovamente e diversamente) destinatari del sistema normativo – nazionale e sovranazionale – di uno Stato dell'UE, senza che le autorità anglosassoni possano impedire o limitare l'esercizio dei diritti che da esso derivano.

L'ultima categoria rintracciata dall'High Court riguarda quelle situazioni giuridiche che saranno del tutto estinte per effetto del recesso del Regno Unito dalla UE, come i diritti legati all'elettorato attivo e passivo al Parlamento europeo ed anche l'obbligo di richiamare i precedenti giurisprudenziali offerti dalla Corte di giustizia dell'UE.

Come ulteriormente chiarito dalla Supreme Court (che ha richiamato esplicitamente le argomentazioni del giudice di primo grado)⁴², si tratta di tre categorie di situazioni giuridiche che sono state create e riconosciute nel diritto interno in virtù dell'ECA 1972 e che – grazie ad esso – fanno parte del sistema giuridico dell'ordinamento britannico. Tali diritti saranno largamente condizionati dall'abrogazione dell'ECA 1972, perché verrà a mancare una fonte di rango costituzionale che ne legittima la diretta configurabilità nel sistema anglosassone. Perdendo ogni rilievo giuridico interno, tali diritti sono destinati a non essere assistiti da nessun tipo di tutela, per cui sarà necessaria l'adozione di una successiva legge che ne suggelli una nuova (e probabilmente diversa) rilegittimazione parlamentare. E' la stessa Corte che prospetta l'ipotesi di un «Great Repeal Bill» (già annunciato dal Governo May) per ricompattare il sistema delle fonti dopo l'espunzione delle interpolazioni legislative europee⁴³.

E' quindi evidente come la scelta di recedere dall'UE avrà conseguenze di rilevante impatto sul diritto britannico interno e sull'intero sistema delle fonti che dovrà essere ridisegnato, tenendo conto della perdita di efficacia del diritto europeo che è stato fino ad ora minutamente instillato nel tessuto normativo

⁴² Cfr. par. 69 e par. 70 della sentenza UKSC.

⁴³ Cfr. par. 80 e par. 94 della sentenza UKSC. Sul tema cfr. H. DINDJER, *Sources of Law and Fundamental Constitutional Change*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 27 January 2017.

anglosassone. Si rende assolutamente indispensabile l'intervento del Parlamento non solo per motivi assiologici legati alla sovranità parlamentare, ma perché solo il Parlamento – che ha sancito con l'ECA 1972 l'ingresso delle fonti sovranazionali e ne ha legittimato la diretta applicabilità – può statuire l'immediata perdita di efficacia del diritto europeo nell'ordinamento interno mediante l'abrogazione dello stesso ECA 1972. Parimenti, è solo il Parlamento a poter intervenire per definire le sorti delle posizioni giuridiche che – sotto l'egida del diritto europeo – componevano il quadro complessivo dei diritti e delle libertà dei cittadini britannici in quanto cittadini europei. Si tratta di un ulteriore argomento che depone a favore della necessità di un intervento parlamentare, proprio perché tutte le situazioni giuridiche ed i diritti nati o disciplinati dal diritto europeo e che sono stati incorporati nell'ordinamento interno richiederanno immediatamente una nuova qualificazione giuridica e nuove garanzie di tutela che solo il Parlamento è in grado di assicurare.

Alla luce di tali argomentazioni e ritornando alla trattazione sistemica della questione, la Supreme Court giunge a precisare come sia necessario distinguere (tanto sul piano ontologico, quanto sul piano delle implicazioni prodotte) le modifiche del diritto interno che sono state determinate dall'evoluzione del diritto europeo (nell'ambito del processo decisionale sovranazionale al quale partecipano i Governi degli Stati membri) dalle modifiche del diritto interno che saranno conseguenti al recesso del Regno Unito dall'UE. In tale ultimo caso, infatti, si verificherà una trasformazione del sistema costituzionale, che è comprovata dall'eliminazione di una significativa fonte del diritto (gerarchicamente superiore al diritto interno, ai sensi dell'ECA 1972), quale è il diritto europeo. Si tratta di dinamiche che non hanno un rilievo meramente politico ed il cui elevato impatto giuridico conduce a ridisegnare la fisionomia costituzionale dell'ordinamento britannico: ciò emerge con tutta evidenza anche tenendo conto dell'irreversibilità del processo e dei suoi effetti⁴⁴. In assenza di una preventiva ed esplicita autorizzazione legislativa del Parlamento di Westminster, verrebbe pertanto ad integrarsi una violazione eclatante della divisione dei poteri incentrata sulla sovranità del Parlamento se i Ministri procedessero ad avviare – attraverso un atto unilaterale, irreversibile e non giustiziabile (se non nei termini di mera responsabilità politica) – un cambiamento così radicale dell'ordinamento costituzionale interno, che oltretutto precluderebbe ogni ulteriore e differente scelta del Parlamento.

Nella sentenza della Supreme Court la sovranità parlamentare è riaffermata anche con riferimento alle Nazioni che compongono il Regno Unito. Nel presente saggio non ci si sofferma su tale aspetto, che merita ben altro approfondimento, e ci si limita a rilevare come i giudici britannici (all'unanimità) abbiano voluto ribadire il centralismo del Parlamento di Westminster in nome del quale il processo decisionale

⁴⁴ Cfr. par. 92 della sentenza UKSC.

sul recesso dall'UE non coinvolge in alcun modo le «*devolved legislatures*»⁴⁵, ossia le assemblee parlamentari di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, per cui non è costituzionalmente necessaria una deliberazione dei parlamenti nazionali, né è ad essi riconosciuto alcun potere di veto⁴⁶.

4. Il ruolo istituzionale “*multilevel*” della House of Lords e l'*expertise* maturata sui temi europei

Le decisioni della Divisional Court e della Supreme Court invero non stupiscono e si collocano sulla scia di quanto le Camere parlamentari britanniche avevano in precedenza e più volte rilevato, criticando l'eccessivo decisionismo del Premier Cameron che in diverse occasioni aveva trascurato di interpellare o adeguatamente informare il Parlamento di Westminster.

Occorre ricordare, infatti, come già durante i negoziati che avevano preceduto il referendum sulla “Brexit” entrambe le Camere – per mezzo delle proprie commissioni specializzate sugli affari europei – avevano lamentato la laconicità delle informazioni fornite dal Governo e avevano sollecitato un maggiore coinvolgimento del Parlamento britannico ed un più intenso dialogo istituzionale nella definizione delle condizioni che proprio allora venivano concertate con il Presidente del Consiglio europeo Tusk, al fine di caldeggiare la permanenza del Regno Unito nell'UE⁴⁷.

La «European Scrutiny Committee» (ESC) dell'House of Commons e la «European Union Committee» (EUC) dell'House of Lords sono le commissioni parlamentari specializzate nella trattazione dei temi europei e sono incaricate di svolgere sia l'istruttoria per il controllo parlamentare sulla formazione della legislazione europea (nell'ambito del c.d. “*early warning system*” all'interno del controllo di sussidiarietà)⁴⁸, sia un controllo politico più ampio – con funzioni di indirizzo – sull'attività, sulle iniziative e sulle posizioni del Governo britannico in riferimento ai temi europei. Proprio nell'ambito della procedura di

⁴⁵ La questione del coinvolgimento delle assemblee legislative di ciascuna nazione del Regno Unito nel processo decisionale sul recesso dall'UE era sorta in quanto la Sewel Convention (codificata di recente con lo «Scotland Act» 2016) prevede che, qualora il Parlamento di Westminster intervenga su una materia devoluta, sia necessario acquisire il consenso dell'assemblea nazionale interessata, così come è necessario il consenso delle assemblee nazionali per modificare le competenze devolute sia legislative, sia esecutive. Sul tema cfr. D. SCOTT, *Miller, Sewel and the Human Rights Act*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 8 February 2017; E. VELASCO – C. CRUMMEY, *The Reading of Section 28 (8) of the Scotland Act 1998 as a Political Convention in Miller*, 3 February 2017; J. TONGE, *The impact of the withdrawal from the European Union upon Northern Ireland*, in *The Political Quarterly*, Vol. 87, n. 3, 2016; G.G. CARBONI, *A proposito di Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, op. cit., pp. 14 ss. Per una ricostruzione del tema cfr. G. CARAVALE, *L'illusione della sovranità. Il Regno Unito tra elezioni locali e Brexit*, in www.federalismi.it, n. 10, 2016.

⁴⁶ Cfr. par. 136 ss. della sentenza UKSC.

⁴⁷ Sul tema cfr. G. CARAVALE, “*Whit them*” o “*of them*”: il dilemma di David Cameron, in www.federalismi.it, n. 23, 2015.

⁴⁸ Nell'ambito del c.d. *early warning system*, le Commissioni parlamentari specializzate nelle questioni europee (ESC e EUC) svolgono un'approfondita istruttoria sulle proposte legislative europee e raccomandano alle rispettive assemblee l'adozione di un parere motivato, nel caso in cui ritengano violato il principio di sussidiarietà, ma la discussione ed il voto finale sull'adozione del parere motivato si svolgeranno in aula (in seduta plenaria).

controllo (“*inquiry*”) sul processo di rinegoziazione dell’adesione del Regno Unito all’UE⁴⁹, tanto la ESC quanto la EUC avevano pubblicato ciascuna un report nel quale – criticando duramente l’assenza di «accountability» e di «transparency»⁵⁰ nella gestione governativa delle trattative con le istituzioni europee – rilevavano a chiare lettere l’insufficienza delle informazioni riferite dal Governo sulle trattative in corso⁵¹ e auspicavano una collaborazione più stabile e puntuale tra Governo e Parlamento, anche attraverso appositi meeting tra commissari e ministri e audizioni in commissione⁵². Le commissioni parlamentari rivendicavano quindi la legittimità del Parlamento di intervenire attivamente nel dibattito politico sulla “Brexit” e di influenzare le negoziazioni a livello europeo.

Il Governo, invero, si è intestato in modo esclusivo la conduzione politica delle trattative con le istituzioni europee ed anche la definizione delle condizioni finali, probabilmente perché, da un lato, è rimasto politicamente vincolato all’incauta promessa formulata al proprio elettorato di indire un referendum popolare sull’uscita dall’UE e, dall’altro, è stato mosso dalla mal celata volontà di rimanere nell’UE. Le condizioni proposte nella lettera del Premier del 10 novembre 2015 al Presidente del Consiglio europeo Tusk per promuovere una nuova intesa tra Regno Unito e UE (nella forma del trattato internazionale, così da non alterare le fonti primarie europee) e per scongiurare un voto popolare *pro* “Brexit”, erano state decise dal Governo britannico senza un’approfondita discussione parlamentare ed anche le famose quattro richieste avanzate da Cameron per siglare il nuovo accordo riflettevano solo in minima parte le suggestioni provenienti dal Parlamento⁵³. Ne offrono una chiara testimonianza, da un lato, la proposta

⁴⁹ Cfr. PENNACCHIETTI, *Il controllo parlamentare sugli affari europei nel Regno Unito. Un sistema in attesa di riforme all’ombra della Brexit*, *op. cit.*, pp. 5 ss.

⁵⁰ Cfr. sul punto cfr. HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *UK Government’s renegotiation of EU membership; Parliamentary Sovereignty and Scrutiny*, 14th Report of Session 2015, 15 December 2015, p. 10. Nel report la Camera bassa definisce paradossale («paradoxical») l’approccio del Governo che dichiara di battersi per garantire al Parlamento britannico un ruolo di maggiore forza politica in ambito europeo, ma che non lo ha interpellato per concordare le condizioni del *remain* prima di comunicare al Presidente del Consiglio europeo Tusk le quattro richieste formulate nella famosa lettera inviata il 10 novembre 2015 dal Premier Cameron.

⁵¹ Cfr. sul punto HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process*, 3rd report of Session 2015-2016, 28 July 2015, p. 14.

⁵² Già nel giugno 2015 l’House of Commons indicava gli strumenti di controllo politico del Parlamento sul Governo in riferimento agli affari europei, tra i quali rientrano «post-Council statements, parliamentary committee hearings, the existing process of scrutiny of EU legislation, and regular conversations with a broad range of members of both Houses of Parliament». Cfr. House of Commons debate – HC Deb, 29 June 2015, col 1180. Sul tema cfr. C. PENNACCHIETTI, *Il controllo parlamentare sugli affari europei nel Regno Unito. Un sistema in attesa di riforme all’ombra della Brexit*, *op. cit.*, p. 6.

⁵³ L’accordo finale proposto da Tusk definiva le quattro aree tematiche oggetto di rinegoziazione con il Regno Unito: governance economica, competitività, sovranità, nonché prestazioni di sicurezza sociale e libera circolazione (con particolare riferimento ai flussi migratori). Cfr. www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2016/02/02-letter-tusk-proposal-new-settlement-uk/. Sul tema cfr. C. CURTI GIALDINO, “To be or nor to be together...” *Il compromesso di Tusk per mantenere il Regno Unito nell’UE: una prospettiva ragionevole per l’integrazione europea?*, in *www.federalismi.it*, n. 3, 2016.

(presentata durante i negoziati con Tusk) di istituire la procedura della c.d. *red card*⁵⁴ all'interno del controllo di sussidiarietà sulle proposte legislative europee⁵⁵, caldeggiata dallo stesso Premier ma avversata dall'House of Lords, e, dall'altro, l'assenza di qualunque riferimento alla c.d. *green card*⁵⁶, che invece era stata espressamente raccomandata dall'House of Lords quale utile strumento di partecipazione attiva in funzione propositiva delle Camere parlamentari nazionali nell'esercizio della funzione legislativa a livello europeo⁵⁷.

Numerosi sono i report con cui l'House of Lords (grazie alle attività conoscitive svolte dall'EUC) ha esaminato lo sviluppo delle trattative, sollecitando il Governo su più aspetti⁵⁸. Anche dopo lo svolgimento del referendum, l'House of Lords – alla luce delle dirompenti conseguenze politiche della vittoria del *leave* – nuovamente e con maggior vigore argomentativo si è espressa per rivendicare e restituire al Parlamento un ruolo decisivo nella definizione della questione, evidenziando il rilievo meramente politico del referendum e la titolarità delle Camere a pronunciare l'ultima parola su una scelta di capitale importanza non soltanto per le relazioni internazionali, ma anche per gli equilibri costituzionali interni. Più in particolare, l'House of Lords – per mezzo della propria «Select Committee on Constitution» – ha pubblicato un report intitolato «*The invoking of Article 50*»⁵⁹ nel quale ha criticato aspramente, ritenendola «constitutionally inappropriate», la scelta del Premier di avviare la procedura di recesso dall'UE senza alcun coinvolgimento del Parlamento. Il dogma della democrazia rappresentativa nel Regno Unito implica che il Parlamento, pur tenendo in debita considerazione l'esito referendario, deve rivendicare un

⁵⁴La procedura della c.d. *red card* consentirebbe ai Parlamenti nazionali di bloccare l'iter di una proposta legislativa europea per violazione del principio di sussidiarietà a seguito dell'opposizione del 55% dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali.

⁵⁵Sul tema cfr. N. LUPO, *Il controllo parlamentare sui Governi degli Stati membri dell'Unione europea, tra trasparenza e privacy*, in *www.federalismi.it*, n. 3, 2015; F. SCUTO, *Il Parlamento britannico nel processo decisionale europeo tra controllo di sussidiarietà, rapporto con il governo e posizione del Regno Unito nello spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, in P. BILANCIA (a cura di), *Il ruolo dei Parlamenti nazionali nel processo di integrazione europea*, op. cit., pp. 63 ss.

⁵⁶La procedura della c.d. *green card* consentirebbe ad un gruppo di parlamenti nazionali di presentare proposte legislative o di promuovere specifiche politiche europee, stimolando l'esercizio del potere di iniziativa della Commissione.

⁵⁷Nell'accordo finale concluso al termine delle trattative tra Regno Unito e Consiglio europeo non era stata accolta la richiesta del Premier di conferire ai Parlamenti nazionali un potere di veto legislativo (come invece era previsto nella proposta della c.d. *red card*). In sostanza, si era giunti ad una posizione compromissoria volta a modificare solo alcuni aspetti della procedura sul controllo di sussidiarietà: da un lato, si estendeva a 12 settimane il periodo di tempo concesso ai Parlamenti nazionali per formulare un parere motivato («*reasoned opinion*») con cui rilevare la violazione del principio di sussidiarietà e, dall'altro, si prevedeva che, in caso di *reasoned opinion* approvata con il 55% dei voti assegnati alle assemblee nazionali, l'avvio di una «comprehensive discussion on these opinions» all'interno del Consiglio dei ministri (e non della Commissione). Cfr. G. CARAVALE, *L'illusione della sovranità. Il Regno Unito tra elezioni locali e Brexit*, op. cit., p. 12.

⁵⁸Cfr. HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *The EU referendum and EU reform*, 9th Report of Session 2015-2016, 30 March 2016, nonché HOUSE OF LORDS, EUROPEAN UNION COMMITTEE, *The process of withdrawing from European Union*, 11th Report of Session 2015-2016, 4 May 2016.

⁵⁹Sul tema cfr. M. ELLIOT – S. TIERNEY, *The House of Lords Constitution Committee Reports on Article 50*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 13 September 2016.

ruolo centrale nella decisione sul recesso dall'UE (*an*) e nella procedura di negoziazione e di approvazione delle condizioni finali (*quomodo*). A parere della “Constitution Committee” dell'House of Lords, costituirebbe «a disturbing precedent»⁶⁰ se il Governo agisse sulla base del solo referendum senza un'esplicita autorizzazione del Parlamento, tenendo conto oltretutto delle ripercussioni significative e degli effetti a lungo termine che determinerà il recesso del Regno Unito dall'UE.

Il report dell'House of Lords si concludeva con l'auspicio di una più stretta collaborazione tra Governo e Parlamento e con l'invito a definire subito i rispettivi ruoli costituzionali nello sviluppo della procedura di recesso dall'UE proprio sulla base dei capisaldi dell'ordinamento anglosassone, a cominciare dalla sovranità parlamentare, in modo da concordare tempi e modalità di intervento di ciascuna istituzione nelle diverse fasi del processo di negoziazione che definirà le condizioni dell'uscita del Regno Unito dall'UE.

Non può non rilevarsi, invero, una progressiva evoluzione del ruolo assunto dalla House of Lords che nel tempo ha instaurato una vivace dialettica con l'Esecutivo, che ha trovato nelle questioni europee un ulteriore terreno di confronto. Accanto al controllo più strettamente politico-legislativo, che si estrinseca prevalentemente mediante la partecipazione al procedimento di formazione della legge, è innegabile che l'House of Lords ha progressivamente maturato un profilo costituzionale di “contro-potere” che l'ha progressivamente legittimata a svolgere un controllo di carattere più marcatamente costituzionale sull'azione del Governo e che si è proiettato in modo particolare nel contesto europeo. In sostanza, pur se l'opposizione nell'House of Commons gode di uno *status* (e di uno statuto) costituzionale che le conferisce molteplici strumenti per controllare ed eventualmente contestare la linea politica dell'Esecutivo, l'House of Lords si è mossa su un terreno diverso, in quanto – essendo al di fuori delle rigide maglie politiche del rapporto di fiducia – ha cercato di incentrare la propria riflessione sulla definizione della separazione delle competenze e sulla tutela degli equilibri istituzionali, misurando e soppesando gli interventi del Governo e la sua conduzione delle politiche sovranazionali anche sulla base della concreta salvaguardia della sovranità parlamentare⁶¹.

L'House of Lords, inoltre, è da sempre particolarmente sensibile alla legislazione ed alle politiche europee con riferimento sia alla fase discendente, sia alla fase ascendente del processo decisionale europeo. E' infatti riconducibile al secondo ramo del Parlamento britannico una particolare competenza sui temi europei, espressa sia nell'analisi del merito delle iniziative legislative europee, sia su questioni politiche trasversali affrontate all'interno del c.d. dialogo politico con le istituzioni sovranazionali. La Camera alta

⁶⁰ Cfr. HOUSE OF LORDS, SELECT COMMITTEE ON CONSTITUTION, *The invoking of Article 50*, 4th Report of Session 2016-17, 12 September 2016.

⁶¹ Sull'evoluzione del ruolo del Parlamento britannico e sulla particolare fisionomia dell'House of Lords cfr. A. HORNE, A. LE SUEUR ed., *Parliament: Legislation and Accountability*, Oxford, 2016.

britannica è largamente riconosciuta quale “*European player*”, in considerazione dell’elevato numero e del notevole grado di approfondimento dei suoi report (oltre che di risoluzioni e pareri) sulle questioni sovranazionali e sulle implicazioni del diritto europeo nell’ordinamento britannico. L’autorevolezza degli interventi della House of Lords sui temi europei è ancora più evidente, se si tiene conto della sua imparzialità (considerata l’estraneità al rapporto di fiducia con il Governo), alla luce della quale risulta ridimensionata l’impronta politica della sua attività, venendo in luce la connotazione più marcatamente giuridica delle sue osservazioni⁶². L’House of Lords ha quindi sviluppato una competenza specifica ed un’attenzione particolare per le tematiche europee che sono diventate la pietra angolare di un inedito dialogo istituzionale, generando ulteriori modalità di controllo sull’azione di governo. I molteplici report adottati in rapida successione in occasione della vicenda “Brexit” non solo offrono una chiara conferma della funzione di “contro-potere” che l’House of Lords ha sviluppato nel tempo (parallelamente al potenziamento del ruolo del Premier), ma testimoniano anche come la seconda Camera britannica si sia progressivamente ritagliata una competenza *ad hoc*, ormai consolidata, per supervisionare le scelte politiche in ambito europeo, in modo da condurre un controllo politico “*multilevel*” sull’azione di governo.

5. Sovranità parlamentare *versus* volontà popolare: il rilievo costituzionale del referendum sulla “Brexit”

Nonostante il grande clamore suscitato dall’esito del referendum sulla “Brexit” per il valore politicamente vincolante ad esso riconosciuto, la decisione finale sul recesso del Regno Unito dall’UE non può essere affidata ad una consultazione popolare, ma rimane di stretta competenza del Parlamento britannico.

In entrambi i gradi di giudizio i giudici britannici sono chiari nel riconoscere la rilevanza politica dell’esito referendario, ma sono altrettanto espliciti nel sottolineare il suo valore meramente consultivo⁶³, e quindi giuridicamente non vincolante nei confronti del Parlamento, che quindi (secondo quanto dichiarato in ciascuna pronuncia) dovrà assumere in piena libertà di giudizio una successiva deliberazione legislativa per sancire in via definitiva il recesso del Regno Unito dall’UE.

⁶² Sono numerosi i report adottati dalla EUC dell’House of Lords sul tema qui trattato. Si considerino, tra i tanti, il Report dal titolo «*The referendum on UK membership of the EU: assessing the reform process*» (3rd Report, Session 2015-2016, HL, Paper 30) del 28 luglio 2015, nel quale si auspicava un maggior coinvolgimento del Parlamento nazionale nelle negoziazioni a livello europeo; il Report dal titolo «*The EU referendum and EU reform*» (9th Report of Session 2015-2016) del 22 marzo 2016 nel quale si conduce un’indagine articolata sul nuovo assetto dell’ordinamento anglosassone, così come concordato dopo il compromesso di Tusk nella prospettiva del *remain*, ed il Report dal titolo «*The process of withdrawing from the European Union*» (11th Report of Session 2015-2016) del 28 aprile 2016, incentrato sulla procedura da seguire ex art. 50 TUE per avviare e realizzare il recesso dall’UE.

⁶³Cfr. par. 107 della sentenza EWHC.

A tal proposito, la Supreme Court sottolinea come il Parlamento di Westminster sia tenuto ad adottare una legge («legislation which is embodied in a statute»)⁶⁴ per legittimare il Governo a notificare l'avvio del recesso ex art. 50 TUE, non essendo sufficiente una mera risoluzione (come quella assunta dall'House of Commons nel dicembre 2016)⁶⁵, proprio in quanto è necessario che siano rispettate tutte le garanzie di democraticità che solo il procedimento legislativo – con il necessario coinvolgimento anche dell'House of Lords – è in grado di assicurare⁶⁶.

In sostanza, la consultazione popolare – sebbene indetta con una legge («European Union Referendum Act» del 2015, c.d. EURA 2015), e quindi preventivamente legittimata dal Parlamento – va interpretata alla luce dei capisaldi del sistema costituzionale anglosassone, che si fonda (come già indicato) sulla «parliamentary sovereignty» e sulla «representative parliamentary democracy»⁶⁷. In termini di sistema, infatti, il referendum – qualunque tema o materia coinvolga – non può che avere un valore consultivo per il legislatore britannico, a meno che non sia la stessa legge che autorizza il referendum ad attribuirgli con un linguaggio esplicito («very clear language») un diverso valore⁶⁸. E – chiariscono entrambe le Corti – non vi è alcuna disposizione nell'EURA del 2015 che riconduca al risultato referendario effetti giuridicamente vincolanti per il Parlamento⁶⁹. Parimenti, nessuna disposizione di tale legge autorizza la

⁶⁴ Cfr. par. 123 della sentenza UKSC.

⁶⁵ La sentenza della UKSC richiama la risoluzione della House of Commons del 7 dicembre 2016, adottata subito dopo la pubblicazione della sentenza della Divisional Court, con la quale la Camera bassa ha autorizzato il Governo ad attivare con la notifica la procedura di recesso dall'UE entro il 31 marzo 2017. Il giudice della Supreme Court rilevano l'elevato valore politico della risoluzione, ma altresì la sua inidoneità giuridico-costituzionale, essendo necessaria una legge del Parlamento di Westminster per avviare legittimamente la procedura di recesso.

⁶⁶ Come indicato nella Section I del Parliament Act 1911-1949, l'House of Lords può ritardare l'approvazione di una legge, ma non può bloccare definitivamente l'iter legis, né può insistere per l'approvazione dei propri emendamenti. Il potere di veto dei Lords, infatti, può essere superato dalla House of Commons con una seconda deliberazione che deve intervenire entro un anno dalla prima. Cfr. G. RENNA, *Regno Unito*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, op. cit., pp. 244 ss.

⁶⁷ Cfr. punto 106 della sentenza EWHC.

⁶⁸ Secondo i giudici dell'High Court, «a referendum on any topic can only be advisory for the lawmakers in Parliament unless very clear language to the contrary is used in the referendum legislation in question». Cfr. par. 107 della sentenza EWHC.

⁶⁹ Il carattere meramente consultivo del referendum sulla «Brexit» emergeva anche dal contenuto delle «Explanatory Notes» che il Parlamento di Westminster aveva pubblicato al momento dell'adozione dell'EURA 2015. Cfr. <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/europeanunionreferendum/documents.html>. In vista dell'esame legislativo sull'EU Referendum Bill (che era stato depositato il 28 maggio 2015 e successivamente licenziato tramite assenso reale il 17 dicembre dello stesso anno), anche l'House of Commons aveva pubblicato un Briefing Paper nel quale – esplicitava che la proposta di legge «does not contain any requirement for the UK Government to implement the results of the referendum, nor set a time limit by which a vote to leave the EU should be implemented. Instead, this is a type of referendum known as pre-legislative or consultative, which enables the electorate to voice an opinion which then influences the Government in its policy decisions». «The UK does not have a constitutional provisions which would require the results of a referendum to be implemented». Cfr. HOUSE OF COMMONS, *Briefing Paper. European Union Referendum Bill 2015-2016*, 3 June 2015, p. 25, in <http://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-7212>.

Corona, sulla base dell'esito referendario e nell'esercizio delle sue prerogative, ad attivare la procedura ex art. 50 TUE⁷⁰.

La Supreme Court, più in particolare, precisa che gli effetti giuridici di qualunque referendum disposto nell'ordinamento britannico dipendono dalle condizioni stabilite dalla legge che lo ha autorizzato e, al riguardo, cita le leggi di autorizzazione di alcuni referendum tenutisi nel Regno Unito (quali lo «Scotland Act» del 1978 e il «Parliamentary Voting System and Constituencies Act» del 2011) che avevano prospettato *ex ante* per ciascun esito referendario le conseguenze giuridiche, oltre che politiche, che si sarebbero integrate⁷¹. Al contrario, l'EURA 2015 (come già in precedenza il «Referendum Act» del 1975)⁷² non contiene alcuna previsione inerente alle implicazioni di ordine giuridico-costituzionale che sarebbero conseguite alla consultazione popolare, specialmente nella prospettiva della vittoria del *leave*⁷³. Sebbene i toni del confronto politico sugli effetti del referendum siano stati accesi anche a causa della laconicità della legislazione, il sistema costituzionale anglosassone impone che – ove la concreta attuazione dell'esito referendario e la sua traduzione giuridica richiedano una modifica della legislazione vigente (non previamente contemplata o comunque disciplinata dalla legge di autorizzazione del referendum) – sia sempre necessaria una legge del Parlamento per conferire valore giuridico ad una scelta altrimenti meramente politica⁷⁴.

La Supreme Court, come già prima la Divisional Court, non disconosce ed anzi sottolinea l'elevata valenza politica dell'esito referendario, del quale il Parlamento dovrà tenere conto nelle sue future deliberazioni⁷⁵. Tuttavia, il rispetto dei capisaldi costituzionali e la sottoposizione al *rule of law* implicano che il risultato referendario vada tradotto in atti legislativi coerenti con la tradizione costituzionale britannica⁷⁶, che riconosce al solo Parlamento il potere di trasporre in legge le suggestioni del popolo e quindi, nel caso in esame, di adottare una legge che abroghi l'ECA 1972, sancendo l'uscita definitiva del Regno Unito dall'UE.

⁷⁰ Cfr. par. 95 della sentenza EWHC.

⁷¹ Cfr. par. 118 e par. 119 della sentenza UKSC.

⁷² Si fa riferimento alla legge di autorizzazione del referendum del 1975 sull'adesione del Regno Unito alla CEE, intitolata «Referendum Act 1975. An act to provide for the holding of a referendum on the United Kingdom's membership of the European Economic Community. E- II c. 33 – 8 May 1975». Sul tema cfr. J.O. FROSINI – G. TAGIURI, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. TORRE – J.O. FROSINI (a cura di), in *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna, 2012, pp. 155 ss.

⁷³ La Supreme Court ribadisce che «neither the 1975 Act nor the 2015 Act, which authorised referendums about membership of the European Community or European Union made provision for any consequences of either possible outcome». Cfr. par. 119 della sentenza UKSC.

⁷⁴ Cfr. par. 123 della sentenza UKSC.

⁷⁵ Cfr. par. 124 e par. 125 della sentenza UKSC, nonché par. 108 della sentenza EWHC.

⁷⁶ Cfr. D. STEVANATO, *Brexit, verso un nuovo medioevo*, in www.giustiziafiscale.com, 2 novembre 2016.

Sul punto occorre ricordare come la dicotomia tra sovranità parlamentare e referendum popolare sia stata oggetto in dottrina di attenta riflessione volta soprattutto a rintracciare una conciliabilità concettuale ed una composizione democratica tra i due istituti, anche per risolvere dogmaticamente le ipotesi – seppure teoriche – di conflittualità tra il volere del legislatore e l’opinione popolare⁷⁷. Invero, nella vertenza in esame non solo le parti private ma anche il Segretario di Stato hanno riconosciuto all’esito referendario un valore esclusivamente politico, o comunque non hanno ricondotto al suo risultato effetti giuridici immediati e diretti, tanto sul piano nazionale quanto sul piano sovranazionale. Nella vicenda esaminata si discute infatti di un conflitto di attribuzioni tra potere legislativo e potere esecutivo e non si pone l’attenzione – se non *incidentally* e in modo alquanto sintetico – sulla presunta vincolatività del referendum. In sostanza, le parti in giudizio concordano (ed i giudici ne danno atto) nel ritenere che l’interpello del popolo non produca effetti sulla legislazione interna, così da abrogare o condizionare l’efficacia dell’ECA 1972 sull’adesione del Regno Unito all’UE. La Supreme Court è dunque granitica nel ribadire la superiorità del Parlamento e la sua titolarità esclusiva a legiferare su una decisione di capitale importanza, quale è l’adesione all’UE: ne consegue che dal referendum non può derivare alcun vincolo giuridico, né possono discendere effetti giuridici diretti ed immediatamente incidenti sull’ordinamento interno. La sovranità parlamentare si fonda, in sostanza, su una sorta di “incorporazione organica” tra Parlamento e popolo nel senso che il popolo esercita la propria sovranità solo attraverso gli organi rappresentativi⁷⁸. Il Parlamento di Westminster è dunque l’unico attore politico-istituzionale legittimato ad esercitare la “legal sovereignty” e, secondo tale visione assolutistica, rimane di libero di adottare o modificare la legge (*statute law*), senza essere in alcun modo condizionato né dalla volontà espressa dal precedente Parlamento (cioè, dalla legislazione precedente), né dalla volontà del popolo espressa mediante una consultazione referendaria⁷⁹.

Di certo, come avvenne nel 1975 quando si tenne il referendum per l’adesione del Regno Unito nella UE, il Parlamento non può ignorare politicamente la scelta che il popolo – una volta interpellato – ha manifestato, altrimenti si creerebbe una rischiosa frattura nel rapporto di fiducia tra i cittadini e le

⁷⁷ Sul punto cfr. S. TIERNEY, *Constitutional referendums: A Theoretical Enquiry*, in *Modern Law Review*, vol. 72, n. 3, 2009, pp. 360 ss.

⁷⁸ M. CALAMO SPECCHIA, *Quale disciplina referendaria nel Regno Unito? Brevi note su un approccio sistematico per un modello a-sistematico*, in A. TORRE – J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, *op. cit.*, pp. 146 ss.

⁷⁹ Per effetto della sovranità parlamentare, il Parlamento di Westminster ha il potere di adottare con piena libertà di valutazione qualunque legge, senza essere mai vincolato dal contenuto di una legge adottata in precedenza. E infatti, in caso di contrasto tra due leggi adottate in due momenti temporali diversi, prevale la legge successiva e si verifica l’abrogazione implicita della legge anteriore (c.d. *implied repeal*). Sul tema cfr. E.A. IMPARATO, *Il rapporto tra fonti interne ed europee nel British context: luci e ombre della sovereignty of Parliament nella visione giurisprudenziale inglese in alcune note di comparazione con il sistema italiano*, *op. cit.*, p. 6 ss.

istituzioni che aprirebbe il varco – tra l’altro – a forme di populismo esasperate. Ma la sentenza chiarisce come sia il Parlamento a dover conferire alla scelta politica del popolo una veste giuridicamente efficace e vincolante, così come il Parlamento – proprio in virtù della stessa “immedesimazione organica” con il popolo – è l’unica istituzione che ha il potere di incidere sui diritti e le posizioni dei singoli. La configurazione nel sistema anglosassone della sovranità parlamentare quale massima espressione della democrazia rappresentativa e la sua supremazia sugli strumenti di democrazia diretta e partecipativa è, d’altra parte, testimoniata dall’eccezionalità del ricorso all’istituto referendario⁸⁰ che ha avuto un formale riconoscimento nell’ordinamento interno solo in tempi recenti, e cioè con il «Political Parties, Elections and Referendum Act» del 2000 (PPERA 2000), che ha dato vita ad un corpus normativo omogeneo e razionale sull’intera procedura di consultazione, dalla definizione dei quesiti al finanziamento della campagna elettorale, affidando ad una *Electoral Commission* la supervisione dei quesiti ed il controllo sulla loro formulazione⁸¹.

Invero, il ricorso al referendum del 1975 per conferire il suggello popolare all’adesione del Regno Unito alla CEE ha rappresentato il primo e più significativo precedente di coinvolgimento diretto degli elettori al di fuori della dinamica delle elezioni politiche. L’adesione alla CEE – scandita dall’approvazione nel 1972 dell’ECA, poco dopo rinegoziato e successivamente sottoposto al referendum del 1975 – aveva prodotto gravi divisioni interne ai due principali schieramenti (conservatori e laburisti) e l’esito referendario a favore della permanenza nella CEE (con il 67,5% dei voti) aveva rasserenato gli animi e ricompattato i partiti, conferendo una legittimazione democratica ulteriore, seppure di carattere meramente politico, alla scelta del Parlamento di Westminster di condurre il Regno Unito nell’ordinamento europeo. Ma – al di fuori di tale autorevole precedente – tutti i successivi trattati europei sono stati ratificati solo in base ad un atto parlamentare, senza più ricorrere alla consultazione del popolo. Di certo, l’indizione del referendum rappresenta un punto costante dei programmi politici di tutti i partiti ed è stata invocata – seppure senza successo – in diversi momenti cruciali del processo di integrazione europea, come in occasione della scelta sull’adesione alla moneta unica negli anni novanta del ventesimo secolo o ancor più recentemente in riferimento alla ratifica del Trattato di Lisbona⁸². In tale ultimo caso,

⁸⁰ Sul tema si veda A. TORRE, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. TORRE – J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, op. cit., pp. 11 ss.

⁸¹ Cfr. G.G. CARBONI, *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l’Unione europea*, op. cit., pp. 3 ss.

⁸² Il referendum o comunque la prospettiva di ricorrere alla sua indizione hanno svolto una funzione di supporto politico al partito di governo, sia per vincere eventuali resistenze interne alla maggioranza parlamentare, sia per superare le contestazioni dei gruppi di opposizione, sia ancora per indurre le istituzioni europee e gli Stati membri a riconsiderare le richieste britanniche (cd. utilitarismo sovranazionale). In tal senso, cfr. S. BULMER, *New Labour, New European Policy? Blair, Brown and Utilitarian Supranationalism*, in *Parliamentary Affairs*, vol. 61, n. 4, 2008, pp. 597 ss.

le insistenti richieste di referendum indussero il Governo a promuovere l'adozione dell'«European Union Act» (EUA 2011) non solo per disciplinare la procedura delle consultazioni popolari sui temi europei ma soprattutto per razionalizzare le condizioni di indizione. E, infatti, l'art. 4 dell'EUA 2011 sancisce che sui temi europei il referendum sia obbligatorio solo nel caso di modifiche dei trattati europei o di conferimento di maggiori poteri all'UE, prevenendo in ogni caso necessariamente la preventiva approvazione parlamentare (c.d. *double lock*). Si è dunque resa necessaria l'approvazione di una nuova legge (EURA 2015) per indire la consultazione sulla “Brexit” promessa nella campagna elettorale sin dal 2013, che non poteva considerarsi obbligatoria ai sensi del citato art. 4 in quanto non era diretta a modificare i trattati europei, né puntava a conferiva maggiori poteri all'UE.

Come rilevato in dottrina⁸³, l'attribuzione di un chiaro valore costituzionale implica che il referendum vada ad incidere direttamente sull'identità costituzionale dell'ordinamento, coinvolgendo sia il rapporto tra governanti e governati, sia il rapporto tra potere costituente e forma costituzionale⁸⁴: ciò in quanto il referendum influisce *ex se* sulla distribuzione del potere sovrano e consente al popolo di sostituirsi nei compiti costituzionalmente riservati alle istituzioni rappresentative⁸⁵. In assenza di una Costituzione scritta che definisca con precisione il ruolo e la misura del coinvolgimento degli attori istituzionali nelle decisioni di grande impatto costituzionale, l'EURA 2015 ha disciplinato in modo accurato la procedura della consultazione popolare (elettorato attivo⁸⁶, campagna referendaria, controlli su spese e contributi, obblighi informativi, etc.), nella consapevolezza che il referendum era stato comunque inserito – seppure per motivi esclusivamente politici – nel processo decisionale relativo alla permanenza del Regno Unito nell'UE⁸⁷. E' dunque incontrovertibile che, alla luce della legislazione britannica che regola i rapporti con l'UE (EUA 2011), il referendum sulla “Brexit” non era obbligatorio, ma la sua indizione è stata una scelta

⁸³ Cfr. G.G. CARBONI, *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, *op. cit.* Sul tema si veda altresì P. LEYLAND, *The Case for the Constitutional Regulation of Referendum in the UK*, in A. TORRE – J.O. FROSINI (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, *op. cit.*, pp. 125 ss.

⁸⁴ Mentre i referendum costituzionali – coinvolgendo la distribuzione del potere sovrano – influenzano direttamente la fisionomia della forma di stato e della forma di governo, i referendum legislativi incidono sulle modalità di esercizio della funzione legislativa e si muovono entro la cornice della rappresentanza. Cfr. S. TIERNEY, *Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry*, in *Modern Law Review*, *op. cit.*, pp. 361 ss.

⁸⁵ Cfr. S. TIERNEY, *The people last sigh? Referendum and European Integration*, in *European Public Law*, n. 18, 2012, pp. 684.

⁸⁶ Esclusa l'ipotesi di estendere il diritto di voto al referendum ai cittadini britannici di almeno 16 anni (prospettata ma poi respinta), l'EURA 2015 ha legittimato al voto i cittadini del Commonwealth residenti nel Regno Unito, mentre ha escluso il diritto di voto per i cittadini dell'UE e per i cittadini del Regno Unito residenti da oltre quindici anni all'estero. Cfr. G. MARTINICO, *La confusione regna “sovrana”: riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, *op. cit.*

⁸⁷ Nell'esame parlamentare che ha preceduto l'approvazione dell'EURA 2015, era stato proposto di richiedere per il recesso dall'UE il raggiungimento di una doppia maggioranza, in modo che la decisione fosse suffragata dalla maggioranza dei consensi sia nel Regno Unito complessivamente considerato, sia in ciascuna delle sue quattro Nazioni. Tuttavia, prevalse alla fine la scelta di calcolare una sola maggioranza in riferimento alle espressioni di voto di tutti i cittadini britannici.

di politica interna assunta dal candidato conservatore durante la campagna elettorale⁸⁸. Tuttavia, quando il Parlamento – all'indomani delle elezioni che hanno segnato la vittoria dei conservatori – ha legittimato e procedimentalizzato il referendum con l'EURO 2015, gli ha comunque riconosciuto valore costituzionale, pur rilevandone la portata esclusivamente politica ed il valore meramente consultivo, in quanto gli ha conferito la funzione istituzionale di contribuire alle decisioni che riguardano il trasferimento di poteri dal Regno Unito ad altre organizzazioni internazionali⁸⁹.

L'EURO 2015 ha quindi riconosciuto esplicitamente valore costituzionale al referendum perché lo ha inserito nel processo decisionale inerente alla permanenza o meno del Regno Unito nell'UE, ma di fatto non ha specificato nulla in riferimento all'eventuale vittoria del *leave*, cioè non ha indicato le possibili conseguenze giuridiche che si sarebbero successivamente prodotte tanto sul sistema delle fonti interne, quanto sul rapporto tra i poteri costituzionali, con riguardo in particolare al ruolo del Parlamento.

Le Corti britanniche interpellate si limitano a richiamare l'EURO 2015 e non si soffermano oltremodo sul punto, proprio in quanto ritenuto pacifico dalle parti in giudizio. E' un logico corollario della sovranità parlamentare che una legge non può essere abrogata solo perché contestata dall'opinione del popolo, in quanto rientra tra i capisaldi del costituzionalismo britannico che «the judges know nothing about any will of the people except in so far as that will is expressed by an Act of Parliament»⁹⁰.

Invero, l'autentico significato giuridico dell'esito referendario può essere ricostruito solo tenendo conto della successione della legislazione interna (EURO 2011 e EURO 2015) e dell'interpretazione giurisprudenziale che ha scandito l'evoluzione dell'istituto referendario nel sistema britannico, e che spiegano come sia costituzionalmente legittimo riconoscergli valore costituzionale, senza tuttavia attribuirgli effetti giuridici vincolanti, in modo da non intaccare il dogma della sovranità parlamentare.

6. Qualche riflessione conclusiva sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento britannico, alla luce della decisione della UK Supreme Court

Al di là del grande impatto politico che ne deriverà, il recesso del Regno Unito dall'UE ha dato vita ad una vicenda giuridico-costituzionale che si è già snodata in più tappe e che (come già indicato) è stata

⁸⁸ L'indizione del referendum del Regno Unito sulla permanenza nell'UE, a seguito della rinegoziazione delle condizioni di appartenenza, era un punto centrale del manifesto politico presentato dai conservatori in vista delle elezioni del 7 maggio 2015. Pertanto, conquistata la maggioranza assoluta dei seggi della House of Commons, il Partito conservatore ed il suo premier sono rimasti politicamente vincolati alla promessa di interpellare il popolo. Cfr. C. MARTINELLI, *Regno Unito: l'ipotesi Brexit tra negoziato europeo e referendum nazionale*, *op. cit.*

⁸⁹ In tal senso, cfr. G.G. CARBONI, *A proposito della Brexit: gli effetti del referendum sul Regno Unito e l'Unione europea*, *op. cit.*, p. 4.

⁹⁰ Cfr. par. 22 della sentenza EWHC. Nel delineare il rapporto tra sovranità parlamentare e referendum popolare, l'High Court cita ancora una volta A.V. Dicey, che nella sentenza è il riferimento dottrinario principale. Cfr. A.V. DICEY, *Introduction to the study of Law of the Constitution*, *op.cit.*, p. 36.

solo di recente definita dalla UK Supreme Court con una sentenza che, per un verso, è coerente con i capisaldi del sistema costituzionale britannico e che, per altro verso, non offusca l'impronta democratica che deve comunque presiedere ad una scelta politica di tale impatto, specialmente a seguito dell'interpello del popolo mediante referendum. A distanza di qualche giorno dalla pronuncia della Supreme Court, è stato, da ultimo, depositato presso la House of Commons il c.d. «European Union (Notification of Withdrawal) Bill», cioè il disegno di legge diretto a conferire al Governo l'autorizzazione del Parlamento di Westminster ad attivare la procedura di recesso dall'UE ex art. 50 TUE⁹¹, così da offrire una copertura legislativa all'azione del Premier in ambito europeo e ricomporre il sistema secondo gli equilibri costituzionali ribaditi in via giurisprudenziale.

Il nodo gordiano sciolto dalla Supreme Court ha riguardato una pre-condizione di ordine costituzionale, e cioè la verifica della legittimazione del Governo a decidere di attivare la procedura di recesso ex art. 50 TUE, sulla base dell'avallo popolare fornito dalla vittoria del *leave* al referendum. Pertanto, la questione sull'appartenenza all'UE ha assunto ulteriori risvolti interni che hanno immediatamente trasferito il *thema decidendum* dalla dimensione sovranazionale al contesto nazionale, riportando alla luce la più autentica identità costituzionale dell'ordinamento britannico.

Si è dunque dibattuto della divisione del potere tra Parlamento e Governo, essendo rivendicata da entrambe le istituzioni la potestà di attivare il recesso dall'UE. Ma si è integrata anche una sorta di paradosso, in quanto sebbene l'integrazione europea – che ha una chiara proiezione verso il futuro, perché si fonda su un modello di ordinamento “in divenire” e si connota per la sperimentazione sul piano delle istituzioni e delle norme – sia assurta a tema centrale del recente dibattito britannico, tuttavia i punti cruciali della questione sono stati risolti solo con un ritorno al passato, e cioè sulla base delle categorie dogmatiche più tradizionali.

Rimane semmai da definire se e come conciliare il rispetto della divisione costituzionale dei poteri, che intesta al Parlamento la sovranità, con la volontà del popolo, che ha dichiarato in modo esplicito una posizione netta che apparentemente non ammette alternative compromissorie. Il tema attiene, in sostanza, ai margini della discrezionalità che ha il Parlamento, in virtù della sua sovranità, di esprimere una posizione difforme da quella restituita dall'esito referendario. Si tratta invero di un problema di

⁹¹ Il 27 gennaio 2017 è stato depositato presso l'House of Commons l'«European Union (Notification of Withdrawal) Bill», che attualmente è all'esame del Parlamento di Westminster. Il testo di legge è stato definitivamente approvato dalla House of Commons l'8 febbraio 2017 con una mozione votata da 494 deputati (a fronte di 122 deputati contrari). Allo stato, l'House of Lords invece non si è ancora pronunciata. Cfr. <http://www.parliament.uk/business/news/2017/january/commons-european-union-notification-of-withdrawal-bill/>. Sul tema cfr. da ultimo M. BARCZENTEWICZ, *The Principle of Legality and the EU-withdrawal Statute*, in *UK Constitutional Law Association Blog*, <https://ukconstitutionallaw.org>, 21 February 2017; M. RUSSELL, *What will the Lords do with the Article 50 bill?*, in *The Constitution Unit*, <http://constitution-unit.com>, 20 February 2017.

difficile verifica, in quanto, anche per scongiurare un ipotetico conflitto – sia pure meramente ideale – tra sovranità parlamentare e volontà popolare, già nel dicembre 2016 l’House of Commons ha approvato una risoluzione con cui si è dichiarata favorevole a legittimare il Governo all’avvio della procedura di recesso dall’UE. Di certo, la necessità che il Parlamento sia tenuto a autorizzare il Governo in via legislativa, rende necessaria la deliberazione favorevole dell’House of Lords⁹², dove invece sono molti i *peers* filo-europeisti ed i conservatori non hanno la maggioranza dei seggi.

Il recesso del Regno Unito dall’UE presenta invero ancora molteplici risvolti politico-istituzionali, le cui implicazioni sono di capitale importanza tanto per gli equilibri costituzionali interni, quanto per il complessivo processo di integrazione europea, che si trova ad affrontare una nuova sfida politica dagli esiti per molti aspetti incerti. Non è facile, infatti, prevedere con esattezza l’impatto nel medio e nel lungo periodo che la scelta di non aderire più all’UE determinerà sul piano politico-finanziario del Regno Unito, né quali saranno i futuri scenari politici dell’UE e la sua evoluzione costituzionale. Il recesso britannico potrà segnare l’inizio della “disgregazione europea” (in controtendenza rispetto all’integrazione finora promossa) oppure, al contrario, potrà rappresentare un evento catartico e propulsivo che – in concomitanza con altre contingenze più strettamente politiche (gestione dei flussi migratori, crisi finanziarie nazionali, lotta al terrorismo, contrasto dei populismi, etc.) – permetterà di accelerare il passaggio verso un nuovo modello ordinamentale, fondato su politiche condivise e su meccanismi decisionali semplificati che preludano all’edificazione di uno Stato europeo. Si dovranno, comunque, ridefinire le procedure per la ricomposizione delle istituzioni europee (venendo a mancare i rappresentanti britannici) e per la rimodulazione dei processi decisionali sovranazionali, tenendo conto che occorrerà procedere alla correzione (se non alla riscrittura) dei Trattati europei⁹³.

Alle importanti ripercussioni politiche di ordine sovranazionale si aggiungono rilevanti conseguenze di carattere più strettamente giuridico-costituzionale che coinvolgono l’ordinamento britannico. Si renderà necessario, in particolare, espungere dal sistema delle fonti interne il tessuto normativo che è strettamente connesso alla passata appartenenza del Regno Unito all’UE. Di certo, l’abrogazione dell’ECA 1972 comporterà la perdita di efficacia della legislazione europea direttamente applicabile, come i regolamenti europei, e richiederà un’ulteriore operazione di “chirurgia legislativa” per ricompattare l’assetto

⁹² Per un’analisi del procedimento di formazione della legge nel Regno Unito cfr. G. RENNA, *Regno Unito*, in R. DICKMANN – A. RINELLA (a cura di), *Il processo legislativo negli ordinamenti costituzionali contemporanei*, op. cit., pp. 239 ss. Sul tema cfr. altresì M. RUSSELL, *The British House of Lords: A Tale of Adaptation and Resilience*, in J. LÜTHER – P. PASSAGLIA – R. TARCHI (ed.), *A World of Second Chambers. Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, 2006, pp. 65 ss.

⁹³ Cfr. W. KIRSCH, *Brexit and the distribution of power in the Council of the EU*, in *CEPS Commentary*, <http://aei.pitt.edu>, November 2016; U. SCHROETER – H. NEMECZEK, *The (Unclear) Impact of Brexit on the United Kingdom’s Membership in the European Economic Area*, in *European Business Law Review*, Vol. 27, n. 7, 2016, pp. 921 ss.

normativo di ciascuna fattispecie privato della propria fonte sovranazionale. Più problematico sarà incidere sull'efficacia delle direttive europee che sono state recepite in un atto legislativo interno. Si può ipotizzare anche in questo caso la previsione dell'abrogazione delle leggi interne che hanno dato attuazione ad una direttiva europea, ma molto più probabilmente sarà necessario che il Parlamento adotti una minuta legislazione per disciplinare nuovamente i diritti e le situazioni giuridiche in precedenza regolate sulla base del diritto europeo.

Non sarà semplice poi eliminare dal sistema di *common law* i precedenti giudiziari delle Corti britanniche che sono fondati sul richiamo alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. In tale ipotesi, la perdita di efficacia del complesso normativo di derivazione giurisprudenziale (sintetizzato nelle pronunce della Corte di giustizia) a causa della sopravvenuta inefficacia del diritto europeo travolgerà in modo radicale la tutela delle posizioni giuridiche ivi definite. La perdita di rilevanza giuridica dei precedenti giudiziari di matrice europea, innestata all'interno di un ordinamento di *common law*, rischia allora di sgretolare la certezza del diritto e, alterando in modo sostanziale un sistema di fonti dai contorni non del tutto definiti (data la coesistenza di fonti scritte e non scritte), potrà compromettere la stessa fisionomia costituzionale dell'ordinamento.

Non può, infatti, sottovalutarsi come in oltre quarant'anni di appartenenza all'UE, il diritto europeo sia permeato nelle maglie più strette del sistema costituzionale anglosassone, uniformando le condotte giuridiche attraverso l'introduzione di un corposo apparato di fonti scritte di provenienza sovranazionale, che si è integrato nel tessuto normativo nazionale, condizionando direttamente il diritto interno ed orientando anche le norme che successivamente sono state emanate o sono state formulate nelle sentenze dai giudici. In sostanza, anche al di là dell'incidenza diretta delle fonti sovranazionali (come regolamenti e direttive), tutto il sistema normativo anglosassone è stato ampiamente ridisegnato nei decenni di vigenza del diritto europeo. L'assetto normativo interno in alcuni casi è stato direttamente rimodellato dal diritto europeo, in altri casi ne ha subito solo il condizionamento indiretto, in quanto l'integrazione tra fonti di diversi ordinamenti ha generato comunque un processo osmotico di allineamento – per omologazione di categorie giuridiche, per avvicinamento delle fattispecie giuridiche e dei modelli di tutela, per necessitata inter-relazione tra istituti disciplinati da ordinamenti diversi, etc. – al sistema dei principi e dei valori europei che dal 1973 coesistono con il diritto britannico.

Al di là delle conseguenze di ordine sovranazionale del recesso del Regno Unito dall'UE, le diverse tappe nelle quali si è fino ad ora sviluppata l'intera vicenda (dalla promessa politica in campagna elettorale allo svolgimento del referendum fino alla sentenza della Supreme Court ed al recente deposito del disegno di legge c.d. «European Union Notification of Withdrawal Bill») ed i ruoli assunti dalle istituzioni coinvolte, sulla base e nei limiti di quanto previsto dal complessivo sistema di *rule of law*, conducono a rilevare come

L'assenza di un testo costituzionale scritto, unitario e coerente, sia il punto concettuale e sostanziale di maggiore criticità, in quanto fonte di incertezze sulle competenze e sulle procedure da seguire⁹⁴. La dottrina anglosassone ha di recente rilevato l'opportunità di redigere un unico corpus costituzionale in forma scritta, che definisca attraverso norme puntuali e in modo razionale la concreta articolazione del potere politico, risolvendo alla radice ipotetiche conflittualità tra le istituzioni. E, in effetti, proprio lo sviluppo giuridico-costituzionale legato al recesso dall'UE testimonia come l'esistenza di regole costituzionali scritte avrebbe scongiurato o senz'altro ridimensionato il conflitto tra Parlamento e Governo, in quanto avrebbe reso più difficile ricorrere alle consuetudini costituzionali o forzarne le maglie per legittimare l'assunzione di competenze non dovute o il loro esercizio con modalità inappropriate.

Occorre ricordare come nel Regno Unito sia in atto un importante cambiamento di prospettiva nella riflessione sul modello di *common law* e sull'intero sistema delle fonti, che ha avuto origine proprio per la necessità di definire il rapporto tra diritto nazionale e sovranazionale. Come in precedenza rilevato, già nella sentenza *Thoburn* del 2003 era stato riconosciuto valore costituzionale all'ECA 1972⁹⁵, in quanto proprio grazie a tale legge il Parlamento di Westminster aveva posto alla propria sovranità un'autolimitazione che giustificava e legittimava sia la diretta applicabilità del diritto europeo, sia la sua prevalenza sul diritto britannico⁹⁶. Ne conseguiva che l'ECA 1972 non potesse essere abrogato da successivi atti di legislazione ordinaria e si rilevava la necessità di individuare una gerarchia nelle leggi del Parlamento, per distinguere tra leggi ordinarie e leggi costituzionali⁹⁷. In sostanza, la sentenza *Thoburn*, facendo leva sull'auto-compressione della sovranità parlamentare, definiva un duplice rapporto tra fonti: per un verso, chiariva per la prima volta la relazione tra le fonti interne ordinarie e fonti europee, riconoscendo alle seconde superiorità gerarchica sulle prime, e, per altro verso, delineava in modo parimenti innovativo (se non eclatante) il rapporto tra fonti interne ordinarie e fonti interne costituzionali, tracciando anche in questo caso una precisa gerarchia. Secondo questa prospettiva, le leggi di rango costituzionale («highest laws») sarebbero quelle che incidono in modo più immediato e incisivo

⁹⁴ In riferimento al sistema costituzionale del Regno Unito si è parlato di una Costituzionale “flessibile e convenzionale” che deriva dall'integrazione di molteplici fonti riconducibili a due grandi categorie. Da un lato, ci sono le fonti giuridiche, che includono *Statutes laws* dotati di un particolare rilievo costituzionale, *Royal prerogatives*, il *common law* (fondato sui precedenti giudiziari) ed anche il diritto europeo (almeno fino all'effettivo recesso del Regno Unito dall'UE), e, dall'altro lato, ci sono le fonti extra-giuridiche, cioè i costumi e le convenzioni costituzionali. Cfr. F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, pp. 341 ss.

⁹⁵ In tal senso, depono la decisione di Lord Justice Laws nella sentenza *Thoburn v. Sunderland City Council*.

⁹⁶ Sul processo costituente europeo cfr. E. DE MARCO, *Percorsi del nuovo costituzionalismo*, Milano, 2008, pp. 37 ss.

⁹⁷ Cfr. par. 62 e par. 63 della sentenza *Thoburn v. Sunderland City Council*. Per una puntuale disamina della questione si veda altresì HOUSE OF COMMONS, EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, *The EU Bill and the Parliamentary Sovereignty*, 10th Report, *op. cit.*

sull'identità costituzionale dell'ordinamento e ricomprenderebbero tanto le leggi che disciplinano il rapporto giuridico tra cittadino e Stato in senso ampio e trasversale, quanto le leggi che aumentano o diminuiscono la portata dei diritti fondamentali. Sarebbero leggi costituzionali tra gli altri il «Bill of Rights» del 1689, ma anche i più recenti «Human Rights Act», lo «Scotland Act» ed il «Government of Wales Act» (adottati tutti nel 1998). Di certo, l'ECA 1972 è la legge costituzionale (di epoca moderna) che ha avuto un impatto di enorme rilievo sulle fonti interne, avendo legittimato l'innesto nel sistema delle fonti dell'intero corpus di diritti ed obblighi sovranazionali e l'adesione al sistema giudiziario ed amministrativo europeo. Attraverso l'ECA 1972, si è in sostanza ridefinita la fisionomia costituzionale del Regno Unito. Secondo quanto affermato nella sentenza *Thoburn* (come già nella sentenza *Factortame*), nel sistema costituzionale britannico si sarebbe disegnata una inedita gerarchia tra le fonti del diritto che – muovendo dalla prospettata differenziazione tra legislazione ordinaria e legislazione costituzionale – pone alla stessa sovranità parlamentare un limite di ordine superiore, in quanto il Parlamento non potrà adottare un atto legislativo ordinario in contrasto con la legge costituzionale, che quindi verrà a collocarsi al vertice del sistema delle fonti. Il Parlamento, semmai, sarà tenuto ad adottare una nuova legge costituzionale per modificare il contenuto di una legge costituzionale precedente. Invero, l'individuazione di una categoria di leggi costituzionali non tradisce la sovranità parlamentare, ma crea solo una nuova modalità di formazione della decisione legislativa in modo analogo a quanto si riscontra nei sistemi di *civil law*. Il Parlamento rimane sempre il legittimo detentore di una sovranità che continuerebbe ad essere assoluta e che non verrebbe ad essere scalfita dal riconoscimento di un diverso valore ontologico a quella legislazione che (in virtù del suo contenuto orientato a regolare la divisione del potere e la tutela dei diritti fondamentali) asurge al rango di legge costituzionale. Tale ricostruzione dogmatica sarebbe suffragata dalla constatazione che se il diritto europeo fosse contrario ai principi fondamentali dell'ordinamento britannico sintetizzati in una legge di rango costituzionale non potrebbe avere ingresso nell'ordinamento, ma dovrebbe essere disapplicato.

La necessità di razionalizzare il sistema di *common law* e di differenziare le fonti parlamentari nell'ottica di un diritto costituzionale in costante evoluzione è il motivo più autentico che spinge verso la scrittura di una Carta costituzionale che, operando una *reductio ad unitatem* del complesso delle disposizioni di origine legislativa, consuetudinaria e giurisprudenziale che cesellano lo Stato di diritto nel Regno Unito, possa offrire garanzie di certezza del diritto, specialmente nella conduzione del pubblico potere. In questa riflessione si inserisce il dibattito sul valore costituzionale del referendum nei casi in cui la decisione del popolo vada ad incidere non sulla legislazione ordinaria, ma sulla divisione dei poteri o sulla tutela dei diritti fondamentali, acquisendo così rilievo costituzionale. Anche in questo caso, ferma la legittimità del ricorso alla consultazione popolare che – specialmente sui temi europei – è stata largamente utilizzata,

sarebbe auspicabile la chiara definizione del suo valore costituzionale e del peso ad esso riservato nell'ambito dei processi decisionali di rango costituzionale. In tale ipotesi, infatti, poiché non si discute della legislazione ordinaria, ma si va ad incidere su decisioni di politica interna ed estera di grande impatto nazionale e internazionale, sarebbe auspicabile che fosse dedicata un'accurata riflessione al significato ontologico del referendum in ambito costituzionale. Sarebbe opportuno, infatti, che fosse definito – in modo dogmatico e non di volta in volta, sulla base delle contingenze storico-istituzionali (come nel caso dell'EUA 2011 e dell'EURA 2015) – il valore giuridico e politico della consultazione popolare, così che, nella prospettiva di un testo costituzionale scritto, si giunga a delineare uno o più modelli di referendum pienamente coerenti con l'architettura costituzionale tradizionale fondata sulla sovranità del Parlamento, definendo per ciascuno di essi le ricadute nell'ambito del processo decisionale istituzionale.

La decisione della Supreme Court rappresenta una tappa significativa ma non definitiva nel lungo processo che condurrà il Regno Unito al di fuori dall'UE ed è ancora intenso il dibattito sulle implicazioni nazionali e sovranazionali che si svilupperanno nel prossimo futuro, molte delle quali possono essere previste solo in termini generali e teorici (trattandosi oltretutto di un precedente inedito nella storia dell'Europa unita). Sullo sfondo si colloca comunque il legame indissolubile con la tradizione costituzionale anglosassone che orienta tanto il rapporto tra le istituzioni, modellandolo sul dogma della sovranità parlamentare, quanto l'assetto delle fonti del diritto, che viene annodato al sistema di *common law*. Ma di certo emerge in modo chiaro come la complessità degli ordinamenti moderni e l'interazione con istituzioni e norme sovranazionali ed internazionali rendano sempre più pressante nell'ordinamento anglosassone l'esigenza di procedere ad una razionalizzazione del corpus normativo costituzionale, così da garantire mediante un testo scritto (fondato anche solo su poche ma significative disposizioni) il valore altamente democratico della certezza del diritto, specialmente nella dinamica tra i poteri dello Stato.

Tale esigenza è stata avvertita in modo particolare alla luce delle conseguenze “*multilevel*” del voto sulla “Brexit” e delle ripercussioni che tale scelta riverbera sul processo di integrazione europea, e quindi sul destino di tutti i cittadini d'Europa⁹⁸. Ma si tratta di un processo di rivisitazione che coinvolge in modo diretto anche le istituzioni dell'ordinamento britannico, traducendosi parallelamente in una questione nodale di diritto costituzionale interno, dove la razionalizzazione del sistema delle fonti – già invocata da qualche anno – risulta ormai un appuntamento non più procrastinabile.

⁹⁸ Cfr. J. MONNET, *Cittadino d'Europa* (1976), trad. it., Napoli, 2007.