numero 1/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-1-03-D6C

costituzionalismo britannico e irlandese

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Dalla membership alla partnership: le complesse vicende di un constitutional moment Recensione a C. Martinelli, Brexit and the British Constitution, Routledge-Giappichelli Studies in Law, London-New York-Torino, 2025

Simone Gianello
Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato, Università degli studi di Milano-Bicocca

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2025

Dalla membership alla partnership: le complesse vicende di un constitutional moment Recensione a C. Martinelli, Brexit and the British Constitution, Routledge-Giappichelli Studies in Law, London-New York-Torino, 2025

di Simone Gianello*

Abstract (Ita): Brexit and the British Constitution di Claudio Martinelli affronta l'an e il quomodo della scelta intrapresa dal Regno Unito nel 2016 di separarsi dall'Unione europea, nel quadro di un constitutional moment ricco di importanza storica, con profonde implicazioni politiche e giuridiche, nonché conseguenze socioeconomiche e geostrategiche ancora da definire. Nella sua analisi l'Autore, partendo dalle radici, offre uno spaccato completo e al contempo scientificamente rigoroso delle implicazioni prodotte dalla Brexit sulla British Constitution, fornendo al lettore altresì gli strumenti con approcciarsi, leggere ed interpretare le future dinamiche relazionali fra UK e UE. Un libro assolutamente fondamentale per comprendere la Brexit e, più in generale, le peculiarità che da sempre caratterizzano l'isola britannica.

Abstract (Eng): Brexit and the British Constitution by Claudio Martinelli addresses the an and quomodo of the choice taken by the United Kingdom in 2016 to leave the European Union, in the context of a constitutional moment full of historical meaning, with far-reaching political and legal implications, as well as socioeconomic and geostrategic consequences yet to be settled. In his analysis, the Author, starting from the roots, delivers a comprehensive yet scientifically rigorous overview of the implications brought by Brexit on the British Constitution, also providing the reader with the tools to approach, read and understand the future relational dynamics between the UK and the EU. An absolutely essential book for the comprehension of Brexit and, more generally, the peculiarities that have always shaped the British Isle.

Parole chiave: Brexit; Referendum; Regno Unito

Keywords: Brexit; Referendum; United Kingdom

Sommario: 1. Un'articolata operazione editoriale; 2. I motivi di interesse delle interpretazioni proposte dall'Autore

1. Un'articolata operazione editoriale

Per alcuni studiosi del diritto costituzionale britannico, del processo di integrazione europea e, più in generale, della traiettoria del costituzionalismo, la vicenda Brexit non ha rappresentato solo uno dei tanti temi d'attualità su cui cimentarsi, verificare la solidità delle proprie conoscenze e capire il senso profondo degli avvenimenti, ma un vero e proprio spartiacque tra un "prima" e un "dopo" poiché quel crocevia di storia, cultura, politica e diritto metteva in gioco il sistema di relazioni tra due aree geografiche che nei secoli avevano costituito la culla delle libertà e dei diritti.

Questo è certamente il caso di Claudio Martinelli, Professore ordinario di Diritto pubblico comparato all'Università di Milano-Bicocca e docente di Diritto parlamentare nello stesso Ateneo. Lo testimonia la sua produzione scientifica in argomento, particolarmente copiosa e risalente perfino a prima del referendum del 2016.

All'indomani delle elezioni europee del 2014 l'Autore intuisce che il rapporto del Regno Unito con l'Unione Europea è destinato a diventare sempre più delicato e ad assumere

* Professore Associato di Diritto Pubblico Comparato, Università degli studi di Milano-Bicocca

una posizione centrale nel dibattito giuridico e politico. Il clamoroso successo dello *Ukip*, il partito capitanato da Nigel Farage che trova la sua ragion d'essere nella battaglia per portare *UK* fuori da *EU*, non poteva rimanere privo di conseguenze, né rispetto agli equilibri politici interni, né in relazione alle questioni europee[1]. Infatti, il Partito conservatore, che in quel momento con il Premier David Cameron guidava un governo di coalizione con i *Liberal Democrats* e che era uscito con le ossa rotte dal voto continentale, per recuperare l'elettorato che mostrava maggiore insofferenza verso le istituzioni europee si convince dell'opportunità di proporre nel proprio Manifesto per le *General Elections* del 2015 la rinegoziazione con la UE della *membership* britannica e l'approvazione parlamentare di una legge istitutiva di un referendum cui sottoporre i risultati della nuova appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea[2].

Ebbene, come sappiamo le cose sono poi andate esattamente in tal modo e Martinelli ha cominciato a riflettere su questo doppio binario mentre a Bruxelles i *talks* erano ancora aperti e a Londra si discuteva sui caratteri della legge sul referendum. Poi, nonostante un accordo estremamente favorevole strappato da Cameron ai negoziatori UE e contro tutti i sondaggi della vigilia che prevedevano la prevalenza del *Remain*, la vittoria del *Leave* al Referendum Brexit del 23 giugno 2016 determinava l'apertura di uno scenario tanto inquietante sul piano istituzionale, su entrambe le sponde della Manica, quanto affascinante dal punto di vista dell'analisi costituzionale. Uno scenario che nei mesi e negli anni successivi ha presentato complicati interrogativi giuridici, dilemmi e incertezze interpretative, continui scossoni politici, numerosi avvenimenti istituzionali, importanti pronunciamenti delle corti di common law, cruciali sentenze della Corte Suprema, raffinate strategie parlamentari, intricate crisi di governo, azzardate elezioni anticipate, e tanto altro ancora[3].

Da quel momento Martinelli ha sempre monitorato ogni passaggio del processo che avrebbe portato alla Brexit con articoli scientifici, contributi in volume, curatele di libri collettanei, relazioni a convegni, interventi e interviste per la carta stampata ed emittenti radiofoniche.

Questa composita mole di lavoro è poi sfociata nella monografia intitolata «La Brexit e la Costituzione britannica», pubblicata da Giappichelli nel 2023[4] e successivamente nel volume oggetto di questa recensione. Non si tratta solo della traduzione in inglese, per il mercato internazionale, del libro scritto in italiano ma ne costituisce anche l'ideale prosecuzione e aggiornamento, in particolare fino al *Windsor Framework* sull'Irlanda del Nord[5].

---

[1] In tal senso, fra gli altri, J.B. Sutcliffe, *The Roots and Consequences of Euroskepticism: an Evaluation of the United Kingdom Independence Party*, in *Geopolitics, And International Relations*, n. 4, 2012, p. 107 e ss.

[2] Cfr. G. Baldini, *L'europragmatismo di Cameron*, in G. Baldini, J. Hopkin (a cura di), *La Gran Bretagna di Cameron*, Bologna, Il Mulino, 2011, p. 187 e ss. Diffusamente, invece, C. Martinelli, *L'isola e il continente: un matrimonio d'interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in Id (a cura di), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2017, p. 9 e ss.

[3] Per un quadro ricostruttivo d'insieme si vedano C. Fasone, C. Martinelli (a cura di), *L'impatto della Brexit sul modello Westminster*, Torino, Giappichelli Editore, 2023 e C. Fasone, C. Martinelli (a cura di), *A multilevel constitutional perspective on Brexit: from local to global*, Torino, Giappichelli Editore, 2023.

[4] C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, Giappichelli Editore, 2023.

[5] A. Antoine, *The British Constitution, the Northern Ireland Protocol and the Windsor Framework*, in *Costituzionalismo Britannico e Irlandese*, n. 2, 2024, p. 30 e ss.

Il volume «*Brexit and the British Constitution*» prende le mosse da una introduzione con cui l'Autore ricostruisce i tratti salienti del suo rapporto con la vicenda Brexit e spiega i motivi per cui fin da subito l'ha trovata affascinante e densa di significati costituzionalistici: «*The Constitution and Brexit, then. A fascinating combination for a scholar of comparative constitutional systems who has been assiduously working on the institutional dynamics of the United Kingdom for several years now: the history, the transformations, the cornerstones, modernity and anachronisms, the relationship between political life and constitutional balances, the strength of tradition and the spirit of innovation. And much more besides, delving into the mine of interesting insights that such a peculiar but nevertheless central order in the history of constitutionalism is able to offer. In short, in two words: the British Constitution*»[6].
La struttura del volume è tributaria della scansione degli avvenimenti che hanno caratterizzato l'intera vicenda, proprio perché l'Autore si propone, dichiarandolo dal principio, di compiere un'analisi puntuale di ciascuno dei profili giuridici e politici che ne hanno determinato lo sviluppo. Tuttavia, il libro non poteva che aprirsi con una dissertazione di ordine storico e culturale sugli ancestrali e complicati rapporti intercorrenti tra l'Inghilterra, intesa qui volutamente in senso stretto, e le principali nazioni del Continente, per poi concentrarsi sulle tormentate relazioni intercorse dal Secondo dopoguerra tra il Regno Unito e il processo di integrazione europea.
Non sembri una scelta estemporanea o contraddittoria; al contrario, essa è funzionale proprio alla fondazione di una delle tesi di fondo del libro: la Brexit non è un avvenimento meramente contingente ma uno dei possibili risultati di una parabola di lungo periodo[7].
Dopo avere ricordato le modalità dell'ingresso britannico nelle allora Comunità europee, il 1° gennaio 1973, insieme a Irlanda e Danimarca, il primo referendum Brexit fortemente voluto nel 1975 dalla *left wing* del Partito laburista, e le reiterate richieste di *opt-out* avanzate (e spesso ottenute) nei decenni successivi dai diversi Primi ministri, il secondo capitolo ricostruisce i presupposti politici e giuridici che hanno portato all'indizione del Referendum, appunto dai prodromi della legislatura caratterizzata dal *Coalition Government*, all'approvazione della legge istitutiva del Referendum verso la fine del 2015, fino alla stipulazione dell'accordo Cameron-Tusk nel febbraio 2016.
Nel terzo capitolo l'Autore si concentra sull'aspetto cruciale di tutta questa composita vicenda, appunto il Referendum, decostruito in tutte le sue molteplici sfaccettature[8]. E allo-

[6] C. Martinelli, *Brexit and the British Constitution*, London-New York-Torino, Routledge-Giappichelli Studies in Law, 2025, p. 1.
[7] Una tesi su cui torneremo più compiutamente nel paragrafo successivo, soprattutto per mostrare i suoi legami con le altre opinioni espresse dall'Autore sull'intera vicenda, spesso eccentriche e in controtendenza rispetto alle letture più consuete.
[8] Sull'argomento, fra i molti, 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*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012, p. 11 e ss.; V. Bogdanor, *Brexit and our Unprotected Constitution*, London, The Constitution Society, 2018 e M. Gordon, *Referendums in the UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy*, in *European Constitutional Law Review*, n. 16, 2020, p. 213 e ss. A questi si aggiungano, C. Martinelli, *Bilanci costituzionali e prospettive referendarie alla luce della Brexit. Lezioni dalla prassi per* IndyRef.2 *e* NI Border Poll, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2021, p. 761 e ss. Infine, sia concesso un rinvio a S. Gianello, *La valenza costituzionale del referendum in Gran Bretagna dopo (e alla luce del) verdetto della Corte Suprema su* IndyRef. 2, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 3, 2023, p. 765 e ss.

isione sulla permanenza nell'Unione Europea con le regole sancite nell'accordo, oppure sulla sua fuoriuscita; rammentati i momenti salienti di una campagna referendaria, giudicata come pessima per gli argomenti utilizzati dalle forze politiche e i toni virulenti adottati da alcuni leader; evocata la notte dello spoglio, con le sue incertezze e soprattutto il risultato sorprendente che causa le dimissioni del Primo ministro; proposte alcune ponderate e originali considerazioni sul valore giuridico e politico del voto referendario.

Segue il capitolo più lungo del volume, il quarto, dedicato all'analisi di tutti i numerosissimi avvenimenti che si sono verificati durante la premiership di Theresa May, che dopo le dimissioni di Cameron aveva preso le redini del Partito conservatore e quindi del governo del Paese. *In primis* le lunghe battaglie giudiziarie sulle modalità con cui dovesse essere attivato l'articolo 50 del TUE, che vedono il Governo soccombente dinanzi alla Corte Suprema con la celeberrima sentenza Miller 1[9] che costringe l'Esecutivo a farsi autorizzare il cd. *Invoking Article 50* da un'apposita legge del Parlamento, con il risultato di poter iniziare i colloqui con le istituzioni europee solo nella primavera del 2017 e non, come invece credeva May, nell'autunno del 2016. In secondo luogo, le estenuanti trattative per trovare un accordo sulle modalità di una fuoriuscita disciplinata, in grado di limitare i danni di un divorzio comunque svantaggioso per entrambe le parti da svariati punti di vista. Da ultimo, le brucianti sconfitte parlamentari sulla ratifica dell'*Agreement* raggiunto con la UE, che le costeranno le dimissioni da leader del partito e da Premier, nonché la fine della sua carriera politica[10].

Le succederà, nell'estate del 2019, Boris Johnson, grande protagonista, nel bene e nel male, del quinto capitolo del libro. Per la prima volta arrivava a Downing Street un Primo ministro favorevole al *Leave*, anzi il *tory brexiteer* per eccellenza, il parlamentare che aveva osato sfidare Cameron fin dal febbraio 2016 mettendosi alla testa della campagna *pro-Leave*, e che adesso si trova nella condizione di rinegoziare a sua volta un accordo con l'Unione Europea per poi farselo ratificare dalla Camera dei Comuni. Ebbene, i cinque mesi successivi saranno un concentrato denso e intenso di avvenimenti politici e costituzionali come raramente accaduto nella storia britannica. Una storia che meritava di essere raccontata dettagliatamente, con spiegazioni tecniche e considerazioni sistemiche. Una fase che, dopo mille contraddittorie peripezie, si conclude finalmente con l'approvazione parlamentare del "trattato di divorzio consensuale" (*Withdrawal Agreement 2019*) stipulato dal nuovo Primo ministro e con la celebrazione del *Brexit Day*, il 31 gennaio 2020.

Si concludeva così, tristemente per ogni sincero europeista che aveva sempre creduto nell'importanza di cooptare la Gran Bretagna nella costruzione dell'Europa unita, la storia della *membership* del Regno Unito. Per la prima volta, il processo di integrazione doveva registrare una defezione anziché un allargamento, come era sempre accaduto fino a quel momento.

[9] C. Martinelli, *I poteri costituzionali di fronte alla* Brexit*: la UKSC fissa i confini*, in *DPCE online*, n. 1, 2017, p. 99 e ss.

[10] Cfr. M. Elliott, J. Williams, A.L. Young (eds.), *The UK Constitution after* Miller. *Brexit and Beyond*, London, Hart Publishing, 2018.

Però non si conclude qui il libro perché Martinelli prosegue nel capitolo quinto a descrivere le tappe che hanno portato al secondo trattato sulla Brexit, il *UK-EU Trade and Cooperation Agreement*, che definisce come «l'accordo di buon vicinato», e nel capitolo sesto (e ultimo) a riflettere sulle conseguenze della Brexit per il futuro del Regno Unito: la reale portata del *back* di sovranità tanto agognato dai *Brexiteers*, il political *turmoil* del 2022 con la rapida successione di ben tre Primi ministri conservatori, i rischi in prospettiva per la stessa integrità territoriale del Regno Unito, con due *country* come Scozia e Ulster a prevalenza *Remain*, fino, come già ricordato, alla stipulazione del *Windsor Framework* per tentare di rendere più praticabili e meno complicate le regole che disciplinano lo status commerciale dell'Irlanda del Nord.

Capitolo e libro che poi si concludono con una riflessione complessiva sull'intera vicenda, giudicata dall'Autore come un *constitutional moment*, particolarmente impegnativo per tutte le istituzioni coinvolte, incisivo per i canoni di una Costituzione *unwritten* e foriero di mille incertezze per il futuro dell'intera nazione[11]: «*So, at the end of our reconstructive and interpretative analysis of this intricate and fascinating political and legal issue, I think it is possible to say with full knowledge of the facts that Brexit was a constitutional moment. This expression must be understood in a double meaning: an event that fits into the wider theme of the relationship with the European institutions, a complex system of relations that immediately decreed a change to the British Constitution; as well as an intense succession of problems, situations and conflicts that have led to regulatory changes, clarifications of interpretation and jurisprudential interventions, thus helping to reshape the Constitution as it should be understood in the current historical present*»[12].

2. I motivi di interesse delle interpretazioni proposte dall'Autore

Come detto, il libro è denso di ricostruzioni, informazioni e analisi fattuali ma è tutt'altro che un libro asettico, cronachistico e descrittivo. Al contrario, il suo valore aggiunto è proprio quello di partire dall'analisi degli avvenimenti per proporre una lunga serie di opinioni, visioni e letture sui molti profili dell'intera parabola presa in considerazione, sempre originali e spesso in palese controtendenza rispetto alle interpretazioni dominanti in dottrina.

Tra le tante tesi espresse nel libro che corrispondono a queste caratteristiche, ne enucleiamo alcune che appaiono particolarmente significative per delineare la cifra del volume e per marcare l'originalità di questo lavoro.

Innanzitutto, l'Autore si mostra fin da subito convinto del valore indispensabile dell'approccio multidisciplinare. Ovvero, fermo restando il taglio costituzionalistico e comparativo, una vicenda così complessa e articolata per essere capita fino in fondo, e non solo nelle sue manifestazioni di superficie, necessita di un solido background culturale che sappia spaziare dalla storia alla politica, dall'economia al diritto, che si intrecciano con i caratteri fondamentali dell'identità e delle trasformazioni della società britannica.

[11] In proposito non si può fare a meno di citare l'opera seminale di A. Torre, L. Volpe (a cura e con prefazione di), *La Costituzione Britannica. Atti del Convegno dell'Associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, *Bari, Università degli Studi, 29-30 maggio 2003*, Torino, Giappichelli Editore, 2005.
[12] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., p. 260.

Certo, i motivi scatenanti che portano alla vittoria del *Leave* sono anche di ordine contingente, propagandistico e populistico, e tuttavia sarebbe miope liquidare il fenomeno solo con l'evocazione di questi fattori. L'intera vicenda risponde, invece, a dinamiche più profonde che affondano le radici nella metaforica dicotomia storica e culturale rappresentata dalla Manica, ovvero la lunga traiettoria di un'isola che ha trovato la sua dimensione politico-istituzionale anche in ragione dei conflitti con le nazioni dell'Europa continentale e che non ha mai rinunciato alle sue specificità anche quando era parte della costruzione comunitaria[13].

Martinelli esprime la convinzione che questi profili non possano essere trascurati, pena l'applicazione di uno sguardo angusto e vittima di illusioni ottiche, ed ecco il motivo per cui vi dedica il capitolo iniziale che, infatti, si apre con la seguente considerazione: «"*Fog in the Channel, Continent cut off*". *This famous aphorism sounded like a distant manifestation of English arrogance, a legacy of a somewhat haughty mentality that is now outdated. Well, it was an illusion. The "Leave" victory in the referendum on whether the United Kingdom should remain in or leave the European Union has made clear the persistence of a desire for distinction from the Continent that in the majority of British people still endures and which they do not intend to renounce even facing thorny political options. While for other British people this issue is very different, for England the island dimension is still a source of national pride as a constituent element of popular identity and, therefore, a source of collective inspiration*»[14].

Ma poiché queste impegnative affermazioni potrebbero essere giudicate come frutto di esagerazioni di uno studioso continentale talmente zelante da prendere troppo sul serio alcuni *cleavage*, ecco che l'Autore chiama a testimone un autorevolissimo giurista d'oltremanica, Lord Neuberger, già Presidente della Corte Suprema, che, se possibile, si esprime in termini ancora più netti e crudi: «*At least at some levels many English people see themselves as different from foreigners, and, by 'foreigners' they primarily mean Europeans. The English do have a somewhat singular attitude to foreigners, and perhaps to mainland Europeans in particular. This is reflected in the current debates about the UK's involvement in the European Union ("the EU") and the Council of Europe ("the Council"). […] Understanding the historical and cultural context is essential to a proper understanding of such debates – to explain what the issues are, and how and why they arise. Without that, there is little prospect of appreciating the real nature of the underlying issues. The historical context also serves usefully to remind us that things often look very different after the event, even to those in the thick of the argument. […] There are, I think, a number of reasons why, when compared with people in other European*

[13] Come lo stesso Autore ha avuto modo di spiegare già in passato, «Da ormai quarant'anni il Regno Unito è parte delle istituzioni comunitarie. E tuttavia non vi è dubbio che un'analisi fredda e ragionata delle politiche britanniche di questi decenni mostri come questa nazione si senta sempre con un piede dentro e uno fuori dall'Europa, un atteggiamento peraltro facilmente comprensibile alla luce delle vicende storiche e giuridiche narrate sin qui. Il piede dentro è quello economico, del mercato unico, della circolazione dei capitali, a cominciare da quelli finanziari. Ed è un pilastro estremamente importante, un tema in cui il Regno Unito si è distinto come portatore di una sana cultura della concorrenza, dell'impresa e del libero scambio. E tuttavia altrettanto importante è stato il piede fuori, cioè una marcata ritrosia a considerare l'edificio europeo come una casa comune, con diritti e doveri per tutti i condomini, cui trasferire sempre maggiori quote di sovranità, inevitabilmente a discapito di quella nazionale, e non soltanto una vasta area dentro cui intraprendere solo rapporti commerciali». C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, Il Mulino, 2014, p. 298.

[14] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., p. 7.

countries, the British are peculiarly averse to, and particularly suspicious of, being told what they can and can't do by pan-European bodies»[15].

Inoltre, non si può non rilevare come tutto il testo sia costantemente infarcito di riferimenti politici e culturali, come dimostra il fatto che i Primi ministri che si sono succeduti in quegli anni, unitamente ai loro partiti di riferimento, sono i veri protagonisti dei capitoli seguenti, con i loro caratteri personali, progetti politici, errori talvolta madornali, vittorie e sconfitte che hanno segnato la scansione degli avvenimenti. Ecco il motivo per cui Martinelli si preoccupa costantemente di spiegare al lettore lo stretto rapporto intercorrente tra dinamiche politiche e valenza giuridica delle decisioni, soprattutto quando impattano sulla materia costituzionale.

L'esempio più evidente e importante nell'economia del volume lo riscontriamo nella parte in cui l'Autore propone le sue riflessioni e considerazioni sul valore giuridico del Referendum Brexit. Si tratta di una *issue* particolarmente delicata in cui spicca nel modo più plastico la sua volontà di andare oltre le ricostruzioni consuete, accettate in modo talmente generalizzato da dare l'impressione di essere diventate un luogo comune per la dottrina e per il mondo politico. Tuttavia, ripetere all'infinito un concetto non significa avere dimostrato che sia vero poiché anche un errore può essere continuamente riproposto. Più interessante sembra, invece, sottoporre qualunque tesi alla prova della corrispondenza con il contesto di riferimento, in questo caso il ruolo assunto negli anni dal referendum nell'ordinamento costituzionale britannico, avuto riguardo alle modalità con cui viene indetto e al rapporto che si instaura tra il circuito della democrazia rappresentativa e la manifestazione della volontà popolare attraverso la democrazia diretta.

E allora, ripercorriamo il ragionamento di Martinelli, non certo per condividerne a priori lo sviluppo e nemmeno per aderirvi necessariamente a posteriori, ma solo per apprezzarne l'*esprit* razionalistico e l'aspirazione a dare una lettura della questione che tenga conto di tutti i caratteri della forma di governo, il parlamentarismo *Westminster model*, e della *British Constitution*, *unwritten* e *uncodified*.

Il primo problema che viene trattato è quello della compatibilità teorica. Può albergare, nella culla della "*sovereignty of Parliament*", la possibilità di celebrare un referendum popolare, ossia consentire che una decisione rilevante sul piano giuridico e politico non venga presa dal Parlamento bensì dal Corpo elettorale[16]? Fin qui, tutto sommato, la risposta è abbastanza facile: sì, certamente, perché lo certifica lo stesso "padre" della sovranità parlamentare, Albert Venn Dicey: «*In 1890 the great Victorian scholar published an article in which he affirmed the theoretical and practical compatibility of recourse to popular pronouncement with the foundat-*

[15] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., p. 8. La citazione in questione è tratta da Lord Neuberger, *The British and Europe*, Cambridge Freshfields Annual Law Lecture, 2014.

[16] Sul punto si rimanda alle riflessioni di M. Qvortrup, *Democracy by Delegation: The Decision to Hold Referendums in the United Kingdom*, in *Representation*, vol. 42, n. 1, 2006, p. 59; L. De Grazia, *Oltre la democrazia rappresentativa? Sovranità popolare e referendum nell'esperienza britannica, spagnola e francese*, in *Nuove Autonomie*, n. 3, 2019, p. 455 e ss. e S.G. White, *The referendum in the UK's Constitution: From Parliamentary to Popular Sovereignty*, in *Parliamentary Affairs*, n. 00, 2020, p. 8 e ss. Si aggiunga, S. Parolari, J. Woelk, *The Referendum in the United Kingdom: Instrument for Greater Constitutional Legitimacy, Tool of Political Convenience, or First Step to Revitalize Democracy*, in C. Fraenkel-Haeberle, S. Kropp, F. Palermo, K. Sommermann (eds.), *Citizen Participation in Multi-Level Democracies*, Leiden, Brill|Nijhoff, 2015, p. 265 e ss.

ions of the British constitution and its form of government based on the supremacy of Parliament. Well, since Dicey himself had been the most lucid and precise cantor of the historical and juridical role of the Westminster Parliament in British constitutional law, his positions could certainly not be branded as anti-parliamentarian wishful thinking, perhaps today we would say anti-establishment populism. In fact, they were perfectly consistent with the reflections on the crucial role played by public opinion in British political dynamics that the great constitutionalist would entrust a few years later to a memorable volume. […] Dicey's opinion was based on two intuitions that time would later confirm and corroborate: the compatibility between representative and direct democracy is linked to the fact that the practical feasibility of the institutions of the latter remains within the discretionary determinations of Westminster; the popular referendum should only be used where the political system, in the face of particularly delicate institutional crossroads, is unable to take decisions that are widely shared»[17].

Fissato questo punto fermo, l'Autore passa a spiegare i motivi, essenzialmente di natura politica, per cui nei successivi decenni non accade assolutamente nulla da questo punto di vista, mentre a partire dagli anni Settanta del ventesimo secolo il referendum diventa uno dei protagonisti principali della vita pubblica britannica, diventando una sorta di passaggio obbligato in presenza di decisioni sull'indirizzo costituzionale della nazione. Ecco, quindi, che, come indicato da Dicey, il circuito della democrazia rappresentativa (Governo-maggioranza ai Comuni-legge del Parlamento) istituisce tornate referendarie su: status dell'Irlanda del Nord, permanenza nel Mercato comune, avvio del processo devolutivo in Scozia e in Galles (due volte, 1979 e 1997, e con risultati opposti), accordi di pace in Ulster, regionalismo inglese, poteri dell'Assemblea gallese, sistema elettorale della Camera dei Comuni, indipendenza scozzese, Brexit.

Insomma, per quantità e, soprattutto, per qualità delle decisioni, il referendum è ormai diventato parte integrante della Costituzione britannica, per ora sempre nel quadro concettuale secondo cui la legge del Parlamento stabilisce opportunità, oggetto e modalità della procedura da applicare, di volta in volta, alla deliberazione popolare: «*In short, we continental jurists must first accept the fact that the world's oldest representative democracy has long since introjected this practice as a tool to be used not to repeal an existing law or propose a new one, but to choose which path to take when faced with a crossroads of constitutional status*»[18].

In questo quadro concettuale e giuridico il Referendum Brexit del 2016 presenta un aspetto peculiare: per la prima volta il voto popolare modifica lo status quo[19]. Una novità clamorosa non solo sul piano delle conseguenze di ordine politico, fin troppo evidenti, ma anche dal punto di vista della scienza costituzionalistica e delle discussioni su che cosa sia un referendum e quale sia il suo valore giuridico: «*Thus, this novelty could only bring with it an inevitable consequence: re-proposing a fundamental occasion for the doctrinaire debate on the relationship between parliamentary sovereignty and popular will. The theme found a logical epicentre in the question of what was the legal nature of the Brexit Referendum: only advisory or also mandatory? And again, in the*

[17] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., pp. 91-92. A.V. Dicey, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, in *Contemporary Review*, vol. 57, 1890, p. 489 e ss. In aggiunta, M. Qvortrup, *A.V. Dicey: The Referendum as the People's Veto*, in *History of Political Thought*, vol. 20, n. 3, 1999, p. 531 e ss.
[18] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., p. 96.
[19] V. Bogdanor, *Europe and the Sovereignty of the People*, in *The Political Quarterly*, vol. 87, n. 3, 2016, p. 350.

second case, mandatory in what sense? Proposed in other terms, the dilemma could be formulated as follows: purely theoretically, could Parliament, faced with a Leave victory that was unwelcome to the majority of Peers and MPs, have blocked the path to Brexit, perhaps by passing a law along these lines?»[20].

Per rispondere a questi delicati interrogativi Martinelli procede ad una disamina puntuale di alcuni elementi determinanti: il carattere asimmetrico del quesito, i contenuti della legge istitutiva, le considerazioni contenute nella giurisprudenza delle corti, in particolare della Corte Suprema, le conseguenze della vittoria del *Leave* sulla capacità del Regno Unito di decidere in autonomia i passaggi successivi, e altri ancora[21].

Questi profili non vengono esaminati in modo puntiforme e a ciascuno a sé stante, bensì con una metodologia di indagine che assume il concetto per cui ognuno influisce sugli altri e contribuisce a determinare il quadro logico entro cui provare a dare qualche risposta agli interrogativi di fondo. Lo spirito è appunto quello di rifiutare la facile scappatoia della definizione di questo referendum come meramente consultivo, per verificare, evidenze alla mano, se la corretta interpretazione non sia invece più complessa e articolata[22].

Ebbene, le conclusioni dell'Autore vanno proprio in questo senso e delineano un quadro dei rapporti tra volontà del Parlamento e voto popolare meno banale e scontato. Innanzitutto, egli rifiuta la lettura che vede nella dicotomia tra mera *moral suasion* e valenza *legally binding* il fulcro della questione, spiegando che non corrisponde ai caratteri peculiari di questa Costituzione, trattandosi di un tipico stilema positivistico appartenente agli ordinamenti continentali. In realtà la forza del referendum nella *British Constitution* si misura essenzialmente su altri parametri, più pragmatici e concreti: «*As a matter of fact, it seems to me that this force depends essentially on the raison d'être of the referendum in the British Constitution: to exercise a delegation of Parliament to the electoral body to make a decision of institutional rank. Therefore, a fully constitutional value of a decision-making nature. It should be reiterated that in the case we are interested in the constituent law was not able to determine the final outcome, i.e. the timing and manner of the Brexit, but this does not at all mean that the referendum was not the bearer of an intrinsic legal power that manifested itself in constitutional dynamics and balances: a field that is as concrete as ever and that goes beyond "positivist" arguments on competences or procedures. On a constitutional level, in fact, it deployed its force to the point of invoking Art. 50 TEU, which the representative institutions had the task of implementing with the forms of law. This was the real scope of the referendum: to proceed with the activation of the procedure provided for in Art. 50 TEU in the manner provided for by British constitutional law (and as clarified by the Supreme Court). A decision of the electoral body, delegated to it by the circuit of representative democracy, which in fact was never seriously questioned in Parliament, despite the fact that the majority of MPs had sided with Remain. […] In this framework, the activation of Art. 50 TEU assumes a watershed significance. On the one hand, for the reasons just investigated, it is demanded by the legal significance of the Brexit referendum, the daughter of the systematic placement of this instrument within the framework of the modern British Constitution; on the other hand, however, it also represents the limit, temporal and conceptual, of the force of the referendum pronouncement in favour of Leave. In other words, the electoral body expressed the will to leave the European Union but obviously had nothing to say about the*

[20] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., p. 98.
[21] C. Martinelli, *Bilanci costituzionali*, cit., p. 761 e ss.
[22] Cfr. S. Gianello, *Il referendum nel Regno Unito prima e dopo la Brexit*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2022, p. 47 e ss.

terms and conditions of this exit. Therefore, once the necessary step, in all senses, of "Invoking Article 50" has been taken, the protagonist of the story ceases to be the referendum result and automatically becomes the negotiation, i.e. a field extraneous to the manifestation of the popular will and in the sphere of which everything can theoretically be put back into play»[23].

La ricostruzione interpretativa proposta da Martinelli non ha certo la pretesa di essere condivisa acriticamente, parzialmente o totalmente, e tuttavia si segnala per un notevole rigore argomentativo, in cui la scansione dei punti esaminati si presenta come strettamente consequenziale, e per la lodevole propensione a ricercare letture nuove e flessibili in funzione delle problematiche originali suscitate dalle novità collegate a questa deliberazione referendaria, talmente cruciali da costringere gli studiosi a rivedere alcuni dogmi dottrinali che in precedenza sembravano sedimentati.

3. I successivi sviluppi .

I due accordi del 2020, con le relative ratifiche parlamentari a Londra e a Strasburgo, segnano la fine della vicenda Brexit ma, come sostenuto nel libro, contemporaneamente aprono una serie di questioni legate alle sue conseguenze. L'Autore è perentorio nel tracciare una linea di demarcazione tra lo sviluppo della vicenda, con un inizio e una fine, e l'apertura di una fase nuova e diversa che deve fare i conti con i problemi causati dalla scelta referendaria e con alcune *issues* che i trattati avevano cercato di affrontare ma che non erano riusciti a definire.

Uno degli esempi più significativi in tal senso era quello che fin da subito sembrava il tema più spinoso di tutta la vicenda: la *Northern Ireland Question*. Il problema si presentò sin da subito in tutta la sua crudezza oggettiva: da una parte, la necessità avvertita da tutte le forze in campo di evitare a tutti i costi di rinfocolare gli antichi odi attraverso la ricostruzione di un confine tra le due terre d'Irlanda; dall'altra, dar seguito alla fuoriuscita dal Mercato comune e dall'Unione doganale di tutto il territorio del Regno Unito, dunque Ulster compreso. Insomma, una sorta di quadratura del cerchio, comprensibile in astratto ma molto difficile da risolvere in concreto. Infatti, tutti i Primi ministri che si sono succeduti hanno dovuto scontrarsi con il problema. A qualcuno, come Theresa May, è costato la carriera, non essendo riuscita a farsi ratificare la bozza di trattato soprattutto perché il Parlamento non era convinto del suo *backstop* sul tema concordato con Bruxelles; a sua volta Boris Johnson, dopo averne rinegoziato i termini con la UE, si è visto costretto a sciogliere la Camera dei Comuni e a vincere le elezioni con ampio margine per vederselo ratificare dalla nuova Assemblea.

E tuttavia, nonostante i ragguardevoli sforzi di Londra, Bruxelles e Dublino, lo *status* giuridico dell'Ulster è sempre rimasto un nervo scoperto. Le pur ingegnose soluzioni escogitate per quadrare quel cerchio non si erano rivelate risolutive, sia perché non disciplinavano tutte le questioni sul tappeto, sia perché all'atto pratico si erano dimostrate non ottimali per la speditezza e l'efficacia dei commerci. Pertanto, un canale di dialogo era sempre rimasto aperto alla ricerca di soluzioni più vantaggiose per tutti i soggetti coinvolti.

[23] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., pp. 106-109.

Il libro descrive bene il contesto in cui matura il nuovo accordo del 2023, stipulato per *UK* dal nuovo Primo ministro Rishi Sunak che, tra i mille delicati dossier che lo attendevano a Downing Street, alcuni aperti o resi ancora più complessi proprio a seguito della Brexit, sapeva perfettamente esservi anche quello sull'Irlanda del Nord.

Il *Windsor Framework*, chiamato così perché firmato nella città della *Royal Family*, in realtà è un complesso unitario di documenti che toccano diversi punti cruciali e che, presi nel loro insieme, disegnano il nuovo status giuridico dell'Ulster. Il libro si concentra sulla spiegazione dei due punti cruciali dell'accordo: «*The parties agree on the need to facilitate the movement of certain categories of goods, to cut red tape for traders, and to facilitate import/export practices. Thus, the agreement focuses on customs procedures, agri-food products, medicines, and the application of VAT and excise duties. To achieve the objectives agreed in the negotiations, the main innovation is the establishment of two different customs regimes depending on the destination of each good. Goods produced in Great Britain and destined for consumption in Northern Ireland will enter a preferential corridor (Green Lane). These consumer and utilitarian goods will not be subject to any additional controls over and above those that normally take place even within a homogenous territory to counter abuse or other risks. Instead, goods destined for the Republic of Ireland, i.e. the EU Single Market, will enter another legal regime (Red Lane), remaining subject to EU customs procedures and health controls. Besides all these economic aspects, the other major innovation of the Windsor Framework concerns the institutional level. The parties have agreed on a procedural mechanism, called the Stormont Brake, which will allow the members of the Legislative Assembly to block the implementation on its territory of changes and repeals of legal acts decided by the European institutions and concerning the subject matter of the Framework, whose effects have a significant impact on everyday life in Northern Ireland*»[24].

Insomma, l'ennesimo tentativo di elaborare alcuni *escamotage*, attraverso finzioni giuridiche come lo spostamento del confine in mare, per salvare la pacifica convivenza nel teatro dei tremendi *Troubles* e per facilitare i rapporti commerciali tra questa fetta del Regno Unito e l'Unione Europea, a cominciare dalla Repubblica d'Irlanda. Solo lo scorrere del tempo e la verifica sul campo sapranno dirci se i difficili obiettivi sono stati conseguiti, oppure se sarà necessario procedere ad ulteriori rivisitazioni degli assetti posti in essere. E tuttavia, non si può non riscontrare una comune (buona) volontà di tutte le parti, consapevoli che la geografia, quella che ha collocato le isole britanniche così vicino al Continente europeo, richiede di essere assecondata promuovendo rapporti stretti di buon vicinato.

Ecco, tutto sommato questa appare la cifra finale della Brexit, così come descritta nel volume di Claudio Martinelli: il passaggio da una *membership* tormentata, mai interamente accettata da un popolo geloso delle proprie particolarità di varia natura, ad una *partnership* che per forza di cose (geopolitiche, geostrategiche, economiche, culturali, e così via) non potrà che essere comunque stretta e produttiva di risultati. Come, del resto, dimostra anche il *Summit* tenuto il 19 maggio 2025 a Londra tra il Premier Keir Starmer e i vertici delle istituzioni dell'Unione Europea, con l'approvazione di vari accordi in materia commer-

[24] C. Martinelli, *Brexit and*, cit., p. 246.

e in materia di difesa e sicurezza[25]. Con buona pace di coloro che, sulle due sponde della Manica, ritengono che britannici ed euro-continentali farebbero meglio a separare per sempre i loro destini.

Il libro di Martinelli, essendo un utile strumento per capire questa vicenda nei suoi molteplici contorni e con un approccio realisticamente disincantato, può aiutare anche a immaginare il futuro delle nuove relazioni *UK-EU*.

[25] Un complesso di intese che è stato chiamato significativamente *UK-EU Reset*. Sul tema si rimanda a S. Fella, L. Gibson, I. Jozepa, C. Mills, N. Walker, *UK-EU Summit*, in *House of Commons Library*, *Debate Pack*, 20 May 2025.