numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-7L2

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

Tory irrequieti Il paradosso costituzionale del riformismo conservatore britannico (2010-2024)

Luca Dell'Atti
Ricercatore di diritto costituzionale e pubblico, Università di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Tory irrequieti Il paradosso costituzionale del riformismo conservatore britannico (2010-2024)

di Luca Dell'Atti*

Abstract (Ita): L'articolo prende le mosse dal paradosso insito nel concetto di riformismo conservatore per analizzare l'esperienza di governo del partito conservatore dal 2010 al 2024. Nonostante l'ambizioso programma riformatore del manifesto del 2010, il partito ha conseguito risultati molto modesti sul piano istituzionale. Al contrario, le modalità con cui i gabinetti tory hanno affrontato Brexit e la pandemia ha finito per alterare gli equilibri costituzionali del sistema, sia con riferimento alla devolution che ai rapporti fra i poteri. Dopo un focus dedicato alla vicenda ondivaga del Fixed Term Parliament Act e del suo successivo ritiro, l'articolo conclude evidenziando la trasformazione del partito conservatore da forza riformista e liberale a una forza populista e più spostata "a destra", anche per via dalla pressione elettorale dello UK Reform Party.

Abstract (Eng): Starting from the inherent paradox of conservative reformism, this article analyzes the governing experience of the Conservative Party from 2010 to 2024. Despite the ambitious reform program outlined in the 2010 manifesto, the party achieved very modest institutional results. Conversely, the manner in which Tory cabinets addressed Brexit and the pandemic ultimately altered the constitutional balances of the system, both with reference to devolution and the separation of powers. Following a detailed analysis of the fluctuating saga of the Fixed Term Parliament Act and its subsequent repeal, the article concludes by highlighting the Conservative's transformation from a reformist and liberal force to a populist and rightward-shifted one, a phenomenon accelerated by electoral pressure coming from the UK Reform Party.

Sommario: 1. Introduzione; 2. Dalle modeste riforme istituzionali al corposo riformismo economico-sociale lungo il significato mutevole del significante "riformista". Cenni sul conservatorismo "storico"; 3. Il partito conservatore nella sua ultima esperienza di governo. Il mismatch fra riforme istituzionali promesse e non realizzate; 4. La gestione tory di Brexit e della pandemia. Gli squilibri costituzionali a tutto tondo fra devolution e divisione dei poteri; 5. Riforma e controriforma dello scioglimento anticipato dei Comuni. Il lascito conservatore sul nucleo del sistema parlamentare par excellence.; 6. Conclusioni. Dal riformismo prospettato dei tory a Reform UK, lungo gli slittamenti populisti della destra britannica

1. Introduzione

Discorrere di riformismo conservatore può apparire un paradosso. E in effetti, lo è senz'altro se, con l'aggettivo "conservatore" si fa riferimento a forze politiche che, in un dato contesto storico, politico e giuridico, ostacolano frontalmente (o, comunque, non agevolano), l'adozione di *policies* che mirino a una più o meno profonda trasformazione della realtà. Per via della portata generale di questa affermazione, il concetto può essere declinato su diverse tematiche, ma i due ambiti di macro-*policies* cui il senso comune rinvia più direttamente sono senza dubbio quello economico-sociale e quello socio-culturale. Quanto al primo, ci si riferisce alla complessa dinamica dei rapporti di allocazione delle risorse, dell'adozione di politiche redistributive – prevalentemente per tramite della leva fiscale – e dell'investimento in spesa pubblica destinata alla prestazione di servizi sociali, in grado di riequilibrare le disuguaglianze economiche. In questo senso, è prassi comune ritenere che un partito conservatore miri a mantenere lo *status quo*, ovvero una certa allocazione diseguale delle risorse. Con la seconda espressione (in senso socio-culturale), si fa riferimento alla persistenza di certi paradigmi culturali legati principalmente ai rapporti sociali e familiari che si impongono, in modo alquanto monolitico, al rispetto generalizzato, bollando come "anomali" (o, talvolta, "anormali") comportamenti e dinamiche relazionali che vi si

* Ricercatore di diritto costituzionale e pubblico, Università di Bari Aldo Moro

collocano al di fuori. In questo senso, è inevitabile ritenere che un partito conservatore intenda difendere e ribadire l'importanza della famiglia cd. tradizionale, del ruolo della religione (solitamente, quella maggioritaria) nella vita educativa, familiare e sociale, delle tradizioni legate a festività, celebrazioni nazionali e costumi, e dell'assetto tendenzialmente patriarcale della società occidentale.

Sotto questi profili, il concetto di "conservatore" sembra acquisire pienezza di contenuto quando è messo in relazione con il suo immediato opposto, vale a dire quello di "progressista", poiché è la dialettica fra le due visioni della società a dare legittimità e contenuto reciproco l'una all'altra. In effetti, questo tipo di osservazione permette di calare il tema nel contesto proprio cui è destinato e nel bagaglio di competenze e conoscenze tipiche del costituzionalista: la dialettica insita nel bipartitismo britannico e la sua proiezione costituzionale nel fornire un assetto istituzionale preciso, dotato di indiscusse singolarità, che, tuttavia, non ne hanno impedito l'ampia diffusione nel mondo: il paradigma della *adversarial democracy* (o democrazia conflittuale) opera diffusamente come chiave di lettura dei contesti politico-costituzionali[1], anche di taluni – come quello italiano – i cui connotati politici e giuridici sono realmente distanti da quelli del "modello" d'oltremanica.

Il nucleo operativo di questo paradigma, in sostanza, risiede proprio nella reciproca fiducia e, perciò, nella reciproca legittimazione fra le due principali forze politiche (o schieramenti di forze) che si contendono il governo. Si tratta di un requisito meta-giuridico e, in qualche misura, pre-giuridico, la cui sussistenza è fondamentale per consentire poi alle regole istituzionali di dispiegarsi in modo coerente con la propria *ratio*[2].

L'operatività di questo sistema, nel Regno Unito, ha visto i *tory* operare quale perno delle tradizioni istituzionali del sistema, in rapporto reattivo a (e dialettico con) le diverse forze che si sono succedute nel tempo a contendere il governo del paese al partito storico. Rappresentando in qualche misura la continuità istituzionale – per tramite della vicinanza, da un certo punto in poi anche solo simbolica, alla Corona – questo partito ha operato come forza tendenzialmente contraria ai programmi di riforma del partito volta a volta avversario, ma in una complessa dinamica oscillante fra la resistenza e l'accondiscendenza a inevitabili programmi di estensione della base sociale del governo inglese (specialmente per quel che attiene alle riforme elettorali). Senza, dunque, poter semplificare le complesse vicende storico-politiche in rigidi steccati dicotomici, si può dire che, seguendo l'evoluzione delle dinamiche politico-istituzionali inglesi che hanno condotto la storia costituzionale d'oltremanica alla contemporaneità, i *tory* siano stati il contraltare dialettico dei *whig*, indi del partito liberale storico e, infine, nel secolo XX, di quello laburista, operando come contrappunto alle azioni di riforma dello stato – in senso dapprima liberale, poi democratico e sociale – che queste forze portavano avanti.

[1] Sul punto, classicamente, G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, 2022, XI ed., pp. 494 ss.

[2] Sotto questo aspetto, non è casuale che molte democrazie cosiddette mature stiano vivendo una fase di declino che ne mette in dubbio la legittimazione sostanziale del sistema complessivo nel momento in cui le forze politiche non riconoscono l'attitudine degli avversari a governare.

2. Dalle modeste riforme istituzionali al corposo riformismo economico-sociale lungo il significato mutevole del significante "riformista". Cenni sul conservatorismo "storico"

Come si accennava poco sopra, si può affermare che, per semplificare, i *tory* non siano mai stati promotori di progetti di riforma costituzionale significativi. Questo dato emerge con chiarezza, ad esempio, in relazione alle riforme elettorali, le quali, in un sistema come quello britannico, costituiscono un elemento cruciale nella dinamica evolutiva di ciò che, nella prospettiva dello studioso continentale, si definirebbe forma di stato. Nonostante l'affermazione piuttosto enfatica contenuta nella home page del sito web di un think tank dedicato a questo specifico tema – «*The Conservative Party has a long history of leading change and reform in the United Kingdom*» –, le riforme effettivamente varate e completate dai *tory* in un lungo arco temporale risultano essere, all'evidenza, molto modeste[3]. La linea temporale delle riforme la cui paternità è, secondo gli autori dei contenuti del sito, da attribuire al partito conservatore, riporta le seguenti leggi: *Reform Act 1867*, *Representation of the People Act 1918, Life Peerages Act 1958, Peerage Act 1963, Representation of the People Act 1985, Cities and Local Government Devolution Act 2016, Elections Act 2022*. Sette provvedimenti legislativi in più di un secolo e mezzo di storia costituzionale. Si tratta, nello specifico, di due riforme in senso estensivo del suffragio, cruciali per l'ampliamento della base democratica del paese, ma sostenute in modo bipartisan; di taluni aggiustamenti alla Camera dei Pari, istituzione storicamente vicina al partito conservatore; all'introduzione dell'elezione dei *mayor* per la *Combined Authorities*, importante riforma dell'assetto del *local government* che riguarda però la sola Inghilterra del nord, con finalità legate principalmente allo sviluppo economico più che all'implementazione dell'autogoverno su scala locale e di prossimità; e ancora le riforme che hanno ampliato il suffragio ai cittadini residenti all'estero, misure estensive del diritto di voto, tuttavia connesse a una visione etnico-nazionalista della cittadinanza.

È doveroso precisare che, nel contesto di questa analisi, l'attenzione si concentra sulle riforme istituzionali e costituzionali, quelle cioè relative all'architettura del *government*, alle sue connessioni con i cittadini e all'assetto territoriale del potere. In questo senso, il contributo conservatore è stato, come appena ricostruito, piuttosto modesto. Se, tuttavia, si guarda a quel corposo filone della forma di stato che attiene all'evoluzione delle libertà positive dei cittadini, è giocoforza tenere sempre a mente l'esperienza di governo di Margaret Thatcher e la sua portata marcatamente regressiva su talune essenziali conquiste del *welfare state*[4].

Con la consueta attitudine anticipatoria – che per molti aspetti ha connotato l'evoluzione storico-politica d'oltremanica – rispetto a processi che si sarebbero verificati più avanti sul continente, il partito conservatore si fece, sotto la guida di Thatcher, portatore di una visione della società improntata a un decisivo *self-restraint* del potere pubblico nella vita economica e sociale del paese: un vasto programma di politiche liberiste sul piano economico, regressive su quello delle libertà individuali non economiche, nazionaliste su quello dei rapporti internazionali e relativi alla complessità interna multi-nazionale del Regno, nonc-

[3] https://conservativeelectoralreform.org.uk/history/conservative-reforms/.

[4] Fra i moltissimi, per una panoramica generale, si rinvia al classico J.E. Evans, *Thatcher and Thatcherism*, London, Routledge, 2004. Inoltre sul travolgente impatto culturale del primo "ismo" legato a un primo ministro v. S.R. Letwin, *The Anatomy of Thatcherism*, London, Routledge, 1992; sulla combinazione apparentemente contraddittoria delle politiche economico-sociali e di quelle su ordine pubblico e dissenso v. A. Gamble, *The Free Economy and the Strong State*, London, Red Globe Press, 1994.

hé infine poco tolleranti nei confronti del dissenso organizzato[5].
Viene, dunque, naturale chiedersi se un piano così dirompente e complessivo di trasformazione della società, come quello thatcheriano, sia o meno qualificabile come riformista o, comunque, riformatore, poiché, in effetti, esso non è stato compiuto tramite l'inerzia governativa e legislativa, ma attraverso l'attiva approvazione di leggi che modificavano e/o innovavano normative preesistenti, e l'adozione di *policies* volte a rinnovare il metodo di governo e la gestione di significativi settori dell'amministrazione: azioni, insomma, che potrebbero serenamente definirsi riforme.
D'altra parte, il termine "riformismo", nell'evoluzione delle dottrine politiche, è storicamente e naturalmente connesso alle fazioni non massimaliste (o non più rivoluzionarie) dei partiti socialisti europei, quello italiano su tutti. In effetti, come si è sostenuto in letteratura, l'abbandono dell'opzione rivoluzionaria dalle prospettive dei partiti di sinistra ha gradualmente determinato la fine della pertinenza del concetto di riformismo a quel mondo politico[6]. Anzi, ne ha consentito e, in qualche misura, favorito l'acquisizione da parte delle destre liberali e popolari che, con questo termine, hanno inteso ricomprendere quel massiccio pacchetto di *policies* (come privatizzazioni, liberalizzazioni e il taglio della spesa pubblica)[7] le quali, partendo dalle esperienze anglo-americane degli anni ottanta, sono poi finite – *mutatis mutandis* – per divenire il nucleo centrale delle pratiche attuate anche dalle forze di centrosinistra in tutta Europa[8].
Questo processo avrebbe condotto, nei tempi più recenti, a identificare il termine "riformista" con il consolidamento delle acquisizioni neoliberiste e, per l'effetto, con l'adozione di posizioni restie ad accogliere tentativi di spostamento a sinistra delle piattaforme programmatiche delle stesse forze di centrosinistra[9]. Si può dire, insomma, che l'aggettivo "riformista", all'esito di questo processo di traslazione semantica e concettuale, sia divenuto, transitando per una fase intermedia di "formula neutra", il contenitore concettuale di quelle posizioni politiche che ostacolano la trasformazione della società in senso progressivo. Un atteggiamento, insomma, senz'altro qualificabile come "conservatore".
Non è un caso che questa esigenza, divenuta egemonica e perciò trasversale alle forze sia di centrodestra che di centrosinistra, colleghi e compatti i due schieramenti teoricamente alternativi[10], arrivando a sostenere formule di governo di "larghe intese" a più riprese in Italia, stabilmente in Germania, e recentemente persino in Francia, nonché tradizionalmente al livello di governo dell'Unione europea. Sebbene il sistema politico del Regno Unito non sia sin qui mai stato direttamente coinvolto in pratiche di concentramento al centro di questo tipo – specialmente per via dell'assetto bipartitico e maggioritario del governo che rende, allo stato, pressoché impossibile una "grande coalizione" tra laburisti e

[5] La riferita combinazione di pratiche neoliberiste e affermazioni retrive sul piano dei diritti civili è una formula che ritroviamo oggi, a quarant'anni dall'esperienza thatcheriana, diffusa in molti partiti di destra (spesso al governo) in Europa.
[6] Così L. Zamponi, su Jacobin Italia, 12 ottobre 2023: https://jacobinitalia.it/il-riformismo-senza-rivoluzione-e-senza-riforme/.
[7] Per una più approfondita analisi di questi processi si rinvia a P. Favilli, *Il riformismo e il suo rovescio. Saggio di politica e storia*, Milano, Franco Angeli, 2009.
[8] Sulla transizione e il consolidamento delle politiche neoliberiste da Thatcher a Blair v. C. Hay, *The Political Economy of New Labour: Labour's Third Way in Historical Context*, Manchester, Manchester University Press, 1999.
[9] Cfr. L. Zamponi, *op. cit.*
[10] Secondo diverse letture, del resto, la Germania dapprima e, di seguito, le comunità europee, per il ruolo centrale svolto da questa, hanno rappresentato la perfetta culla istituzionale per il consolidamento di politiche neoliberiste. Per esempio, sul significativo contributo della scuola ordoliberale tedesca sulla costituzione dell'organizzazione comunitaria europea, v. A. Somma, *La dittatura dello spread*, Roma, Deriveapprodi, 2014.

conservatori[11] – è, tuttavia, assai significativo il caso della denominazione dello *European Conservatives and Reformists Party*, nato nel 2009 su iniziativa dei conservatori britannici per occupare una posizione più marcatamente euro-scettica del partito popolare europeo, per diverso tempo popolato principalmente proprio dai deputati eletti nelle file dei *tory*[12].

3. Il partito conservatore nella sua ultima esperienza di governo. Il *mismatch* fra riforme istituzionali promesse e non realizzate

Nei complessi processi sopra menzionati, il *New Labour* di Tony Blair ha svolto una funzione essenziale, rappresentando lo snodo della transizione al neoliberismo per il principale partito della sinistra inglese, ma, allo stesso tempo, facendosi promotore di una stagione di rinnovamento costituzionale a tutto tondo, a cavallo del millennio. Riforme come lo *Human Rights Act 1998*, le leggi devolutive dello stesso anno, la riforma della Camera dei Pari nel 1999 e l'istituzione della Corte suprema nel 2005 hanno rappresentato il lascito con cui i *tory*, apprestandosi a tornare al governo dopo tredici anni all'opposizione, dovevano confrontarsi.

I conservatori guidati da David Cameron si presentavano alle elezioni generali del 2010 con una corposa piattaforma programmatica che prevedeva svariate riforme, toccando, spesso in modo significativo, i pilastri della costituzione, con obiettivi inerenti i rapporti fondamentali della forma di stato e di quella di governo, che miravano, nel complesso, a rinvigorire il circuito rappresentativo, ampliando la partecipazione democratica del sistema e consolidando gli equilibri liberali nei rapporti fra poteri. Sul primo aspetto, si trattava di realizzare «*a sweeping redistribution of power: from the state to citizens; from the government to Parliament; from Whitehall to communities*»[13], promettendo di «*Taking power away from the political elite and handing it to the man and woman in the street*»[14]. Sul secondo, si prometteva di: «*restore the balance between the government and Parliament*»; «*establish a Backbench Business Committee to give the House of Commons more control over its own timetable*», e ancora di rendere «*the use of the Royal Prerogative subject to greater democratic control so that Parliament is properly involved in all big national decision*»[15]. Nello specifico, il manifesto proponeva una riforma complessiva del Parlamento[16]: quanto ai Comuni, si prevedeva la riduzione del numero dei deputati e la ridefinizione dei collegi elettorali per renderli più equi; quanto ai Pari, si proponeva una riforma ben più radicale di quella laburista del 1999, prevedendo la trasformazione della camera alta in un'assemblea tutta o in parte elettiva.

[11] Eppure, come si dice, mai dire mai: in Spagna il bipartitismo dell'alternanza che ha connotato il sistema dopo la transizione democratica ha smesso di operare da circa un decennio, in funzione – dopo una fase non poco caotica – di un bipolarismo di coalizione dapprima sperimentato in qualche comunità autonoma; in Francia, negli ultimi anni, il sistema incentrato sul congegno maggioritario dell'elezione a doppio turno tanto del presidente quanto dell'Assemblea nazionale è entrato in difficoltà creando ripetute crisi di governo e l'estrema difficoltà di emersione di un soggetto politico *pivot*.

[12] Per un'analisi delle origini, evoluzioni e dei contenuti politici e programmatici del partito, v. M. Steven, *The European Conservatives and Reformists (ECR): Politics, parties and policies*, Manchester, Manchester University Press, 2020.

[13] Cfr. Conservative Party, *Manifesto 2010: Invitation to Join the Government of Britain's Future*, London, 2010, p. 63.

[14] *Ibid.*

[15] *Id.*, p. 67.

[16] Sulla quale, nel dettaglio, v. R. Hazell, *The Conservative Agenda for Constitutional Reform*, London, The Constitution Unit, 2010, p. 41ss.

Inoltre, i *tory* si candidavano a risolvere gli squilibri creati dalla *devolution*[17] varata dal *New Labour*, in particolare affrontando la revisione della *Barnett Formula* (vale a dire il meccanismo di riparto delle risorse alle nazioni devolute, criticato per favorire la Scozia con una spesa pubblica *pro capite* più alta della media nazionale) e la risoluzione dell'annosa *West Lothian Question* (cioè l'asimmetria per cui i parlamentari scozzesi, gallesi e nordirlandesi votavano su leggi che riguardano solo l'Inghilterra e non viceversa). Su quest'ultimo punto, il manifesto proponeva, in particolare, di implementare il noto EVEL (*English Votes for English Laws*), strumento procedurale da introdurre nei regolamenti parlamentari per assicurare in modo formale che la legislazione specificamente relativa alla sola Inghilterra fosse approvata col consenso dei soli deputati eletti nelle *constituency* inglesi.
Infine, il terzo cruciale aspetto del manifesto conservatore, riguardava la riaffermazione della sovranità britannica, la rimessa in discussione dei rapporti fra Regno unito e Unione europea, e il primato del diritto interno su quello unionale. In quest'ottica, il programma elettorale del 2010 prevedeva: il superamento dello *Human Rights Act 1998* mediante l'approvazione di un *UK Bill of Rights* che avrebbe sottratto i giudici nazionali all'obbligo di seguire la giurisprudenza della Corte EDU (p. 65); l'introduzione del *Referendum Lock*, una legge che avrebbe reso obbligatorio un referendum popolare prima di poter ratificare qualsiasi futuro trattato UE implicante un trasferimento di poteri (p. 54); l'approvazione di un *Sovereignty Bill*, volto a ribadire formalmente la supremazia assoluta del Parlamento britannico sul diritto unionale (p. 56).
È noto che pressoché nessuna di queste riforme strutturali sarebbe andata in porto: le riforme di Westminster (tanto sul versante dei Comuni che su quello dei Pari) sono fallite; EVEL è stato introdotto nel 2015, ma poi soppresso nel 2021; la revisione della *Barnett Formula* non è stata realizzata; la sostituzione dello HRA con un *Bill of Rights* marcatamente britannico non è avvenuta; il *Referendum Lock* e il *Sovereignty Bill* sono stati superati dalla ben più radicale affermazione della sovranità parlamentare realizzata attraverso *Brexit*[18].
Vero è che il *mismatch* fra promesse in campagna elettorale, formalizzate nel programma elettorale, e l'attuazione di questo una volta vinte le elezioni, sia spesso significativo per via delle sopravvenienze di varia natura che il partito (o i partiti) di maggioranza devono fronteggiare nel corso del mandato di governo. Probabilmente, si tratta di un disallineamento meno comprensibile, specialmente se così significativo, in materie attinenti alla struttura costituzionale – tendenzialmente nella disponibilità delle istituzioni politiche –, che in temi soggetti a variabili esterne, quali l'economia, la difesa, l'immigrazione.
Di certo c'è che i governi conservatori, dal 2010 in poi, hanno affrontato sfide significative, fra cui i contraccolpi della crisi economico-finanziaria globale, il referendum sull'indipendenza scozzese, la pandemia da Covid-19 e, soprattutto, *Brexit*. Questi eventi – lo si anticipa – hanno modificato in radice i presupposti politici di molte delle riforme ipotizzate nel manifesto del 2010 e favorito una significativa transizione del posizionamento politico dei *tory*, da iniziali posizioni sovraniste ma relativamente liberali, a quelle più radicali e

[17] Sulle specifiche proposte di riforma in materia di *devolution*, v. *Ibid*., p. 29 ss.
[18] Ma la vicenda è, invero, ambivalente: se, da un lato, il recesso dall'Ue ha in effetti restituito una certa pienezza alla sovranità di Westminster, non più cinta dal primato del diritto europeo, dall'altro, ciò è avvenuto in virtù della consultazione referendaria del 2016 e, cioè, di un frammento di quella sovranità popolare la cui collocazione teorica nell'ordinamento costituzionale britannico è senz'altro complessa. Senza dire dei tentativi dell'esecutivo di limitare la centralità parlamentare proprio in nome dell'attuazione del "mandato" referendario, come dimostrato dalla vicenda della proroga del Parlamento nel 2019, su cui si tornerà oltre.

spesso venate di vividi tratti di metodo populista che ne hanno contraddistinto gli ultimi anni, con speciale riferimento alla *leadership* di Boris Johnson.

4. La gestione *tory* di *Brexit* e della pandemia. Gli squilibri costituzionali a tutto tondo fra *devolution* e divisione dei poteri

La visione del partito conservatore – che del resto conserva nella sua denominazione ufficiale l'attributo "*unionist*" – dell'autonomia territoriale di scala vasta è sempre stata alquanto scettica, se non apertamente ostile, specialmente se riconnessa alla rivendicazione di *claim* identitari. Impossibile non richiamare, in quest'ultimo senso, l'opinione di Thatcher sulla vicenda scozzese: come si è scritto, la premier «*was just one of a long line of unionists whose first preference was the unitary state, followed by Scottish independence, with home rule or federalism a long way behind*»[19].

Non è un caso che la fase di prima attuazione della *devolution* ha visto la coincidenza partitica dei governi del Regno, con il *labour* alla guida dell'esecutivo centrale e di quelli scozzese e gallese[20], mentre il ritorno dei conservatori a Whitehall nel 2010 ha visto alternarsi alla guida delle amministrazioni devolute i rispettivi partiti nazionalisti (lo *Scottish National Party* e il *Plaid Cymru*), entrambi partiti progressisti che si sono imposti alla guida delle proprie nazioni in aree ove il consenso elettorale del partito *tory* è storicamente ed elettoralmente poco rilevante.

È allora coerente a quest'ordine delle cose che, nelle elezioni del 2010, le proposte dei conservatori in materia di *devolution* fossero incentrate sull'Inghilterra e mirassero a riequilibrare taluni effetti delle riforme laburiste in materia di autonomia territoriale. Così, mentre la proposta di modificare il sistema del finanziamento delle amministrazioni devolute rispondeva all'esigenza di perequare la spesa pubblica fra queste (Scozia in particolare) e l'Inghilterra, l'introduzione delle procedure di EVEL negli *Standing Orders* dei Comuni dovevano servire a fare sì che il Parlamento centrale, nella legislazione destinata alla sola Inghilterra, e cioè nelle *devolved matters*, agisse di fatto come assemblea esclusivamente inglese, con la partecipazione e il voto dei soli deputati inglesi[21].

Ironicamente, invece, i *tory* fronteggiavano la più ferma spinta separatista scozzese della storia recente, cedendo al Parlamento scozzese, attraverso l'*Edinburgh Agreement* del 2012 e il successivo *Order in Council* che ne faceva applicazione, il potere di disciplinare il referendum sull'indipendenza, e, inoltre, una volta tenutasi la consultazione e risoltasi la vicenda

[19] Così M. Keating, *Intergovernmental Relations and Innovation: From Co-operative to Competitive Welfare Federalism in the UK*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2012, vol. 14, p. 225.

[20] In Irlanda del nord – al di là delle complesse vicende legate al processo di pacificazione – l'assetto partitico è peculiare e segue il principale *cleavage* politico-culturale presente nella regione fra separatisti e unionisti.

[21] Sembra corretto osservare che il dietrofront su EVEL veniva sbrigativamente giustificato dal gabinetto conservatore guidato da Boris Johnson con l'esigenza efficientista di evitare lungaggini e appesantimenti del procedimento legislativo. Salutato con favore dai laburisti e dai nazionalisti scozzesi, veniva invece criticato proprio da taluni deputati conservatori: https://www.scotsman.com/news/politics/english-votes-for-english-laws-abolished-in-move-labelled-utter-humiliation-3307056. In termini critici verso lo strumento in questione, v. D. Gover, M. Kenny, *Answering the West Lothian Question? A Critical Assessment of 'English Votes for English Laws' in the UK Parliament*, in *Parliamentary Affairs*, Vol. 71, n. 4, 2018, p. 760 ss.; e *Finding the good in EVEL: An evaluation of "English Votes for English Laws" in the House of Commons*, Centre on Constitutional Change, The Constitution Unit, Mile End Institute, November 2016. Nel primo contributo, in particolare, gli Autori sottolineano la problematicità di un provvedimento varato su proposta di unico partito, evidenziando, al contrario, l'esigenza di uno strumento "cross-party", e modellato in termini meno meccanico-procedurali e più informali e negoziali, sulla base della *Sewel Convention* (sulla quale v. *infra*).

enuta in "*The Vow*", una maggiore autonomia, specialmente di tipo finanziario, con l'approvazione della cd. *devo-max*[22].
Inoltre, i conservatori si trovavano a gestire le conseguenze del referendum gallese del 2011 sulla potestà legislativa piena, che veniva poi conferita con il *Wales Act 2017*, sul modello scozzese dei *reserved powers*, abbandonando il precedente sistema dei *conferred powers*.
Quanto poi all'Irlanda del Nord, le tensioni interne si sono nuovamente acuite per via del significativo problema, posto da *Brexit*, relativo al *border*, con riferimento al fatto che il confine fra Repubblica irlandese e Ulster diveniva non più solo un confine di terra problematico per via delle complesse vicende dello scorso secolo, ma un confine giuridico ed economico fra l'area unionale di libera circolazione e mercato unico e un territorio non Ue.
In effetti, *Brexit* – il più clamoroso evento nella recente storia d'oltremanica, che ha toccato pressoché ogni aspetto della costituzione britannica[23] –, ha travolto gli equilibri assestatisi in vent'anni di *devolution*: oltre all'appena citata questione del *border* irlandese e al riacuirsi delle tensioni nelle contee dell'Ulster, il recesso dall'Ue ha posto un generalizzato problema di natura squisitamente costituzionale con riferimento al cd. *repealed law*, per via della tendenziale coincidenza fra significative attribuzioni unionali con quelle devolute, per cui la ri-nazionalizzazione del diritto Ue, in queste materie, operata per tramite di leggi di Westminster, ha portato con sé lo sconfinamento del legislatore centrale in aree di competenza di quelli devoluti.
Sul piano politico, inoltre, *Brexit* ha determinato un nuovo acuirsi del *claim* separatista scozzese[24] – che era in qualche misura risultato attenuato dalle vicende dell'*Indyref* del 2014 – immediatamente conseguente all'esito contro-maggioritario della consultazione sul recesso dall'Ue: il netto prevalere del *remain* nei voti degli scozzesi veniva interpretato come una sorta di espressione di auto-determinazione dell'elettorato (o popolo?) scozzese che portava l'esecutivo di Holyrood a rilasciare un libro bianco dall'eloquente titolo "*Scotland's Place in Europe*"[25].
Come si è anticipato, il secondo evento che ha sfidato la tenuta degli equilibri costituzionali affrontato dai governi *tory* è stato il contagio da Covid-19 che specialmente nel Regno Unito si è diffuso in modo significativo, probabilmente anche per via dell'adozione di misure di contenimento in prima istanza piuttosto blande. Naturalmente, diversamente da *Brexit*, la pandemia ha sfidato in egual misura i vari ordinamenti, ma le reazioni – di certo spesso circolanti – si sono tuttavia delineate in modo diverso a seconda del contesto di ciascun ordinamento. È appena il caso di avvertire, sul punto, che le sfide poste dalla pandemia hanno determinato scostamenti – a seconda dei contesti più o meno significativi –

[22] Ci si riferisce a "The Vow", Daily Record, Tuesday 16 September 2014, impegno congiunto del primo ministro, del suo vice e del leader dell'opposizione, dunque i leader dei tre principali partiti "UK-wide". L'ulteriore autonomia legislativa veniva conferita alla Scozia con lo *Scotland Act 2016*, su cui si rinvia a *Special section: The Scotland Act 2016*, in *The Edinburgh Law Review*, 2016, 20(3), p. 360 ss., con contributi di A. McHarg, C. Himsworth, P. Reid, D. Cabrelli, S. Eden, T. Mullen, G. Little, M. Neal. In letteratura italiana v. G. Caravale, *The Smith Commission and the Scotland Act 2016*, in *Nomos*, 2023, 3, pp. 1 ss.; Ead., *Lo Scotland Act 2016 e la permanenza delle istituzioni*, in *Nomos,* 2016, pp. 1 ss.
[23] V. per tutti C. Martinelli, *La Brexit come «constitutional moment»*, in *Federalismi*, 2022, 10.
[24] Per uno studio sugli impatti del recesso sulle politiche dei partiti nazionalisti d'oltremanica v. J. Bradbury, A. Convery, M. Wall, *Brexit as a critical juncture in the politics of UK devolution: a comparative analysis of the effects of Brexit on parties' territorial strategies*, in *Regional & Federal Studies*, Vol. 34, n. 4, 2023, p. 575 ss. Specialmente sulla questione scozzese v. A. McHarg, J. Mitchell, *Brexit and Scotland*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 19, n. 3, 2017. In letteratura italiana, v. G. Caravale, *Scozia e Irlanda del Nord: la devolution dopo la Brexit*, in *Federalismi*, 2017, 16.
[25] Cfr. Scottish Government, *Scotland's Place in Europe*, Edinburgh, December 2016: https://www.gov.scot/publications/scotlands-place-europe/.

dall'assetto costituzionale, su entrambi i fronti dei rapporti fra poteri e della tutela dei diritti fondamentali e quello dei rapporti multilivello. Quanto si sia trattato di scostamenti effettivamente temporanei, determinati dalla natura straordinaria ed eccezionale delle circostanze, o abbiano condizionato prassi e cultura istituzionali in modo più profondo, è questione tuttora da approfondire e che si pone all'attenzione delle scienze politiche e giuridiche.

Con specifico riferimento all'impatto pandemico sugli equilibri della *devolution* britannica, va ricordato che il *Coronavirus Act 2020* legiferava su svariate materie devolute – la salute su tutte –, conferendo i poteri delegati in materia di adozione delle misure di gestione (specialmente di contenimento) del contagio ai competenti ministri devoluti, rappresentando l'occasione per la ripresa delle relazioni intergovernative, da qualche tempo sufficientemente sopite. Per via dell'assenza di una costituzione scritta e rigida come fonte dell'autonomia politica territoriale, l'assetto dei rapporti multilivello nel Regno Unito è quasi del tutto rimesso all'informalità delle relazioni fra amministrazioni e operatori politici[26], sebbene la Corte suprema si sia costruita nel tempo un certo spazio di giurisdizione nelle cd. *devolution issues*. Di più, la letteratura che se ne è occupata ha evidenziato come, proprio in ragione della natura informale di questi rapporti, le *intergovernmental relations* si sono dipanate prevalentemente attraverso canali partitici nella fase iniziale di *party congruence*, per poi risultare maggiormente utilizzati nei successivi anni di *incongruence*, vale a dire quelli conseguenti al ritorno dei conservatori alla guida di Whitehall[27].

Ebbene, con questo *background*, tanto *Brexit* quanto la pandemia hanno determinato un revival del ricorso alle occasioni di collaborazione[28], nonostante i momenti di frizione fra governo centrale ed esecutivi devoluti, secondo uno schema del tutto simile: il Parlamento di Westminster ha legiferato in materie tecnicamente spettanti alla potestà di quelli devoluti, per via della sussistenza di esigenze unitarie, nell'un caso dipendenti dall'ovvia ubiquità del virus, nell'altro dalla necessità di sostituire il diritto europeo – di per sé uniforme in quanto unico – con diritto interno. In casi come questi, lo sconfinamento del legislatore centrale in aree di competenza devoluta è regolato dalla *Sewel Convention*[29], il principale modulo di quella che lo studioso italiano definirebbe leale collaborazione, che consente al preventivo accordo politico di condizionare il successivo e formale esercizio delle potestà legislative senza creare incidenti che potrebbero dar luogo a conflitti politici e/o contenziosi giurisdizionali. Eppure, proprio con riferimento a *Brexit*, il meccanismo si è inceppato[30]: dopo le iniziali resistenze gallesi e scozzesi alla concessione della *legislative consent motion* – vale a dire l'assenso dei parlamenti devoluti all'invasione di competenze da parte di quello centrale – nei confronti dello *EU (Withdrawal) Bill*, ampliate dall'approvazione di

[26] Sull'impalcatura informale e negoziale delle *intergovernmental relations* si v., in concomitanza all'implementazione della *devolution*, R. Rawlings, *Concordats of the Constitution*, in *The Law Quarterly Review*, 2000, 116 (Apr.). In letteratura italiana, per un'analisi del loro effettivo funzionamento, sia consentito rinviare a L. Dell'Atti, *I concordats nel sistema britannico dei rapporti multilivello. Alla ricerca di un modello alternativo di raccordo*, in C. Murgia (a cura di), *Scritti in onore di Sara Volterra*, Torino, Giappichelli, 2017, pp. 301 ss.

[27] Fra gli altri, v. N. McEwen, W. Swenden, N. Bolleyer, *Introduction: Political Opposition in a Multi-level Context*; *Intergovernmental Relations in UK. Continuity in a Time of Change?*, entrambi in *The British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 14, 2012, risp. pp. 323 ss., e pp. 187 ss.

[28] Sul tema R. Rawlings, *Brexit and the Territorial Constitution: Devolution, Reregulation and Inter-governmental Relations*, The Constitution Society, London, 2017; e in letteratura italiana S. Gianello, *Covid-19 e Devolution… Forme di coordinamento patologiche a fronte di una disomogeneità fisiologica*, in *Nomos*, 2021, 2.

[29] Per una sua analisi v., fra i molti, P. Bowers, *The Sewel Convention*, Parliament and Constitutional Centre, House of Commons Library, 25 November 2005.

[30] Per una panoramica si rinvia a G. Anthony, *Devolution, Brexit and the Sewel Convention*, The Constitution Society, London, 2018.

propri provvedimenti legislativi sul recesso, la mozione è stata in effetti rifiutata sullo *UK Internal Market Act 2020*, ma il governo conservatore ha soprasseduto, approvando comunque la legge[31].

Insomma, nelle complesse vicende politico-istituzionali cui tanto il recesso dall'Ue che la pandemia hanno dato avvio – peraltro destinate a sovrapporsi e intrecciarsi per un significativo lasso temporale[32]–, l'ordinamento del Regno è stato scosso da una spirale di ri-centralizzazione per quanto attiene alla legislazione centrale, solo in parte compensata dall'attribuzione di competenze agli esecutivi devoluti e da un rinnovato – ma comunque complessivamente scarso – ricorso ai forum collaborativi[33].

Inoltre, ampliando lo sguardo alla tenuta della forma di governo intesa in senso ampio, tali circostanze – di per sé non particolarmente critiche – mostrano il livello di "stress" cui la costituzione britannica è stata sottoposta[34]: se *Brexit* e la pandemia hanno comportato un rinnovato slancio nel ricorso ai moduli collaborativi delle *intergovernmental relations*, hanno comportato pure la sovra-esposizione degli esecutivi rispetto ai legislativi. A livello centrale, questo squilibrio è massimamente visibile lungo l'analisi dell'ampio ricorso alla cd. *skeleton legislation*, l'equivalente di una nostra "delega in bianco", nonché alla cd. *Henry VIII Clause*, che consente al governo di modificare direttamente legislazione di rango primario[35]. Inoltre, questa condizione di "stress" sembra aver superato l'andamento flessibile proprio delle forme di governo parlamentari fra esecutivo e legislativo, attingendo il più delicato equilibrio dei pesi e contrappesi relativo al rapporto fra istituzioni politiche e giurisdizione.

Sempre con riferimento alle conseguenze di *Brexit*, non può non richiamarsi la polemica seguita al feroce attacco del quotidiano conservatore *Daily Mail* che definiva "*enemies of the people*" i giudici della Corte suprema che avevano deciso nel caso Miller I e l'assai tiepida reazione del governo May, nonché la reazione ben più frontale del gabinetto Johnson a seguito della sentenza Miller II, con cui la Corte fermava il tentativo governativo di impedire al Parlamento di "intralciare" l'avanzamento di *Brexit* prorogandone la sessione[36].

Di seguito, il manifesto conservatore per le elezioni del 2019 recepiva questo innovativo carattere "contro-giudiziario" del partito di governo, attraverso l'intendimento di limitare il *judicial review*[37], che ha trovato applicazioni pratiche in svariate *ouster clause* previste nella

[31] Molto critica la dottrina in materia: cfr. K. Morgan, R.W. Jones, *Brexit and the Death of Devolution*, in *The Political Quarterly*, Vol. 94, No. 4, 2023, pp. 625 ss.

[32] Sulla complessa combinazione dei due processi, con riferimento all'assetto della *devolution* v. P. Martino, *Processi di devolution: il Regno Unito nel dopo Brexit e in situazione emergenziale*, in *DPCE Online*, Vol. 54, Sp., 2022, pp. 369 ss.

[33] Cfr. A. Greer, *Brexit and Devolution*, in *The Political Quarterly*, Vol. 89, 2018, pp. 134 ss.

[34] Una condizione, per vero, risalente già al referendum indipendentista scozzese, a commento del quale si è autorevolmente utilizzato proprio il concetto di "stress" come metafora costituzionale: cfr. A. Torre, *Una costituzione sotto stress. Riflessioni sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, in *Rivista AIC*, 2017, 1.

[35] Per un'analisi critica di questo contesto si rinvia a House of Lords Delegated Powers and Regulatory Reform Committee, *Democracy Denied? The urgent need to rebalance power between Parliament and the Executive*, 12th Report, Session 2021-22, HL Paper 106.

[36] Per un'analisi sul contenuto costituzionale delle due decisioni v., in letteratura italiana, A. Torre, *"Serial Miller". Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *DPCE Online*, Vol. 41, n. 4, 2020, pp. 3083 ss. Secondo l'Autore, in particolare, il clima politico conseguente a *Brexit* ha alterato gli equilibri dell'ordinamento britannico, la cui intrinseca flessibilità (dovuta alla natura non scritta della costituzione) abbia incontrato difficoltà nell'ammortizzare gli incidenti politico-istituzionali.

[37] Cfr. Conservative Party, *Manifesto 2019: Get Brexit Done. Britain's Potential*, p. 48*:* «*We will ensure that judicial review is available to protect the rights of the individuals against an overbearing state, while ensuring that it is not abused to conduct politics by another means or to create needless delays*».

legislazione degli anni successivi[38], di cui quella contenuta nell'art. 3, comma 2 del *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Act 2024* sulla qualificazione del paese in questione quale "sicuro" ai fini del diritto internazionale, è senz'altro la più paradigmatica. Una vicenda, questa, esemplificativa dell'atteggiamento populista acquisito dalla *leadershiptory*, ben oltre quella di Boris Johnson, connotando anche quella più "composta" di Rishi Sunak, che, a partire dal richiamo della centralità della politica e del "popolo", finisce per rischiare di delegittimare un potere dello stato (chiamato a garantire i diritti, tanto più in un ordinamento di *common law*) e, con esso, di alterare gli equilibri sistemici, con riferimento ai rapporti complessivi fra poteri[39].

In definitiva, se si confronta la prospettiva riformista contenuta nel programma elettorale conservatore delle elezioni generali del 2010 con gli esiti dei successivi 14 anni di governo, si assiste a un esito molto modesto. Il Regno Unito non è affatto stato riformato nel senso indicato da quel programma elettorale, eppure, lo si ritrova, oggi, molto diverso nei suoi equilibri costituzionali. Mentre il manifesto del 2010 proponeva l'introduzione di strumenti legislativi per ribadire il principio sovranista sul piano delle relazioni internazionali e sovranazionali, 14 anni dopo, il paese non appartiene più all'Ue. Mentre sul piano dei rapporti inerenti la forma di governo, la iniziale volontà di restituire centralità al Parlamento è risultata completamente ribaltata, con un gabinetto che non si limita solo – come delineato dalle prassi evolutive del modello Westminster – a guidare i lavori parlamentari, ma che spesso si sostituisce alla sua funzione sostanziale – vale a dire la definizione delle norme di rango primario –, alterando i rapporti fra fonti, non solo fra organi[40].

5. Riforma e controriforma dello scioglimento anticipato dei Comuni. Il lascito conservatore sul nucleo del sistema parlamentare *par excellence*.

È naturale che tanto la pandemia, quanto soprattutto *Brexit* abbiano funzionato da eventi "di agitazione" del sistema britannico nel suo complesso, con vivide implicazioni di natura strettamente costituzionale, sul duplice versante dei rapporti multilivello e di quelli governo-parlamento[41]. A queste considerazioni occorre aggiungere quelle legate allo "spostamento a destra" nel merito delle politiche del partito *tory* e alla metamorfosi in senso populista nel metodo. Questioni, queste, di certo più prossime all'analisi politologica che a quella costituzionalistica, ma che hanno inciso su tratti essenziali della costituzione britannica, con riferimento alla separazione dei poteri, all'asserito primato delle istituzioni politiche e alla tutela dei diritti fondamentali, specialmente con riferimento alle persone migranti.

In questo contesto, è di spiccato interesse per il costituzionalista con uno sguardo privilegiato sull'operare della forma di governo, dedicare apposita attenzione alle vicende dello scioglimento anticipato, che, da un lato, attingono nel profondo il *core* della forma di governo parlamentare, di cui del resto il sistema Westminster resta un irrinunciabile referent-

[38] In tal senso v. R.N. Fasel, *Ouster Clauses and the Silent Constitutional Crisis*, UK Constitution Law Blog, 20 February 2024.
[39] Si v., fra gli altri, P. Leyland, *Il piano britannico sull'asilo in Rwanda e le corti: riflessioni sulle conseguenze costituzionali*, in *DPCE Online*, *64*(2), p. 767 ss.
[40] Si tratta di un problema diffuso: in Italia, per esempio, ove i governi fanno ampio e disinvolto ricorso alla decretazione d'urgenza, la Corte costituzionale è tornata di recente a discutere del rapporto strettissimo fra tenuta del sistema delle fonti e tenuta della forma di governo parlamentare: cfr. Corte cost., 146/2024.
[41] Per un'analisi a tutto tondo di tali questioni si rinvia a C. Fasone, C. Martinelli, (a cura di), *Le conseguenze costituzionali della Brexit*, Torino, Giappichelli, 2022.

e sul piano comparato, e, dall'altro, sono esplicative delle dinamiche politico-istituzionali che hanno connotato la lunga esperienza di governo *tory* terminata nel 2024.
Le regole che presiedono allo scioglimento delle assemblee legislative sono autentica cartina al tornasole nell'analisi delle dinamiche che danno corpo alla forma di governo, poiché in grado di rivelare l'allocazione del polo decisionale in merito all'opzione fondamentale nell'operare del circuito istituzionale degli organi di indirizzo politico. Naturalmente, si tratta di un'opzione tanto più vitale nei sistemi parlamentari, ove la durata dell'esecutivo non è predeterminata dalle costituzioni e, perciò, vive di decisioni degli stessi organi costituzionali che sono influenzate da valutazioni del tenore più vario, sovente anche meramente tatticistico.
E se è vero che, a seconda delle peculiarità del contesto, ciascun sistema parlamentare sviluppa modalità proprie di esercizio del potere di scioglimento anticipato, è, d'altra parte, giocoforza ritenere che questo rimanga, in definitiva, una decisione politica del momento partitico che occupa *pro tempore* il governo. Ciò è reso evidente da un confronto fra il sistema britannico e quello italiano, i quali possono essere collocati ai poli opposti del ventaglio delle forme parlamentari di governo: per via della loro struttura costituzionale e politica, la spettanza del potere di scioglimento, rispettivamente, al premier e al presidente della Repubblica (con atto duumvirale condiviso col presidente del Consiglio) è, dunque, solo una traslitterazione formale di un potere sostanzialmente di "autoscioglimento": nel primo caso per via della coincidenza fra *leadership* del partito di maggioranza e *premiership* e, dunque, del governo monocolore; nel secondo, per via dell'accordo di governo, necessariamente di coalizione, arbitrato dal presidente del Consiglio e supervisionato dal presidente della Repubblica[42].
Non è un caso che il *Fixed Term Parliament Act 2011* veniva varato da un governo di coalizione a guida conservatrice, su richiesta del partner minoritario di governo (i liberaldemocratici) con l'obiettivo di consolidare il patto di governo, impedendo al premier Cameron di ricorrere allo scioglimento anticipato una volta che i sondaggi fossero tornati maggiormente favorevoli al suo partito, lasciando prevedere la conquista della maggioranza assoluta in caso di nuove elezioni. A tal fine, la legge in questione fissava direttamente le elezioni generali nel primo giovedì di maggio del quinto anno successivo alla precedente tornata elettorale e prevedeva la possibilità di tenere elezioni anticipate in due casi: nell'eventualità dell'approvazione di una mozione di sfiducia al governo, senza che questa venisse richiamata da una mozione di fiducia (evidentemente nei confronti di un nuovo gabinetto) nei successivi 14 giorni; nel caso di delibera sullo scioglimento anticipato approvata con la maggioranza dei 2/3 della camera bassa. Questa legge ha operato solo una volta, per la convocazione delle elezioni generali del 2015, mentre è stata poi sostanzialmente elusa nel 2017 attraverso l'autoscioglimento votato dai Comuni con la maggioranza qualificata prescritta (e, perciò, coi voti dell'opposizione); di seguito, nel 2019, esplicitamente attraverso l'approvazione (ancora col sostegno laburista) del *Early Parliamentary General Elections Act*

[42] Per questo confronto v. O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 2004, 1, pp. 19 ss. Anzi, l'Autore aggiunge che nel corso della cd. Prima Repubblica, l'autoscioglimento era totale perché superava il perimetro della maggioranza di governo coinvolgendo il Pci, principale partito di opposizione.

2019, che convocava *una tantum* le elezioni, per il resto lasciando in vigore la legge; infine definitivamente abrogata dal *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*[43].

Questa vicenda appare assai descrittiva della parabola conservatrice nei 14 anni di governo, di cui si è detto. Una parabola che, nel caso di specie, ha condotto un gabinetto guidato da una leader *tory* (May) ad aggirare, con metodi tattici e col fondamentale supporto dell'opposizione, la legge varata dal suo predecessore proprio nel tentativo di evitare manovre di questo tenore; di seguito, un altro premier conservatore (Johnson) ad abrogare la legge in questione ed espressamente condurre alla reviviscenza della prerogativa regia. In effetti, la vicenda in questione appare didascalica perché segnala il passaggio da una forza intenta a innovare il sistema nel senso di irrobustire gli equilibri costituzionali, soprattutto sul piano dei rapporti fra i poteri, a una forza che ha contribuito a squadernarli, stressando il rilievo centrale del fulcro politico del sistema costituzionale; a ben guardare da questo già occupato, in un assetto privo di costituzione rigida e dotato di un capo dello Stato per forza di cose relegato a funzioni simboliche.

Non è, questa che si offre, una lettura estrema, tesa a collocare a ogni costo il partito conservatore degli ultimi anni più "a destra" di quanto non fosse nel 2010, ma di un'osservazione effettuata in termini squisitamente costituzionalistici in letteratura, proprio con riferimento al piano dell'equilibrio dei poteri, con specifico riferimento ai rapporti del governo con la Corona e le corti[44]. Come si è scritto, infatti, attraverso l'esplicita previsione della reviviscenza della prerogativa regia sullo scioglimento anticipato della camera bassa (art. 2, comma 1), il *Dissolution Act* rischierebbe di esporre politicamente la Corona, chiamando in causa l'istituzione simbolo del paese nel vivo della dialettica fra maggioranza e opposizione. In secondo luogo, attraverso l'esplicita previsione di una *ouster clause* tesa a escludere il sindacato giurisdizionale dalla decisione sull'esercizio del potere di prerogativa in materia (art. 3), la legge eviterebbe il riproporsi di casi come Miller II, ove la Corte suprema annullava la decisione (formalmente) della regina di prorogare il Parlamento per evitare che intralciasse l'esecutivo nel completamento del recesso dall'Ue.

Questa vicenda, insomma, narra la storia di una riforma – forse l'unica davvero significativa in termini istituzionali approvata dai *tory* – tesa a irrigidire la meccanica fluida dei rapporti governo-parlamento, poi ritirata dallo stesso partito conservatore con una "controriforma" in grado di creare tensioni con altre fondamentali istituzioni del Regno.

6. Conclusioni. Dal riformismo prospettato dei *tory* a *Reform UK*, lungo gli slittamenti populisti della destra britannica

L'analisi delle riforme prospettate, tentate, ritirate e ottenute dei governi conservatori in materia costituzionale rivela una traiettoria paradossale. Come si è scritto, il partito si è trasformato da una forza storicamente vocata alla tutela della stabilità istituzionale e alla

[43] Secondo P. Schleiter, S. Issar, *Constitutional Rules and Patterns of Government Termination: The Case of the UK Fixed-term Parliaments Act*, in *Government and Opposition*, 2016, 51(4), pp. 605 ss., la legge in parola avrebbe portato maggiore stabilità per le sessioni parlamentari, attraverso la fissazione legislativa della data delle elezioni, ma maggiore instabilità per gli esecutivi, in ragione dell'espunzione, nell'armamentario del primo ministro, del "*threat power*" utilizzabile nei confronti dei *back-benchers* del proprio partito (o, in caso di governo di coalizione, del partito partner di maggioranza). Sebbene le osservazioni – compiute in larga parte attraverso la comparazione con sistemi diversi – fossero teoricamente lineari, la realtà si è svolta nel modo esattamente contrario, consentendo alla premier May di aggirare gli obiettivi autentici della normativa e poi al premier Johnson (più *tranchant*) di abrogarla.

[44] È questa la tesi di C. Serpolla, *Il Dissolution and Calling of Parliament Act: può tornare tutto come prima?*, in *DPCE online*, 2022, 3, pp. 1501 ss.

deferenza verso le *constitutional convention* – il vero *core* della tradizione istituzionale britannica – in un autentico "*constitutionalagitator*". La chiave di volta per comprendere questa evoluzione risiederebbe nella complessa oscillazione fra "*politics of power*" e "*politics of support*": soprattutto nella fase successiva al 2014, la *leadership* conservatrice avrebbe cominciato a mutare atteggiamento di governo, subordinando l'esercizio responsabile del potere – inteso come amministrazione dello Stato entro precisi vincoli costituzionali ed economici – alle esigenze (marcatamente propagandistiche) di mantenere la coesione del blocco elettorale di riferimento, del partito e del supporto mediatico, anche in risposta alla pressione (ed erosione elettorale) esercitata "da destra", da movimenti populisti quali lo UKIP e, più di recente, Reform UK, che ha portato i *tory* a far proprie istanze radicali in materia di sovranità e immigrazione e, in definitiva, all'adozione di «*profoundly unconservative and ill-defined positions on the Constitution*»[45]

Virgolettati e opinioni sono di R. Greally, Navigating Constitutional Turbulence: Conservative Party's Constitutional Statecraft Since 2010, University of Bristol Law School Blog, 3 July 2024.

.

Di questo "paradosso", *Brexit* è il caso più tangibile: nell'attuale contesto politico d'oltremanica, fa specie registrare un assoluto riserbo mantenuto sulla vicenda recesso dall'Ue. Sebbene lo slogan "*Get Brexit Done*" sia stato sbandierato dai *tory* nella campagna elettorale del 2019, probabilmente favorendone il significativo successo elettorale, questo è, nei tempi più recenti, divenuto un tabù per i conservatori, rendendo facile il gioco di Nigel Farage nel denunciare l'avvenuto "tradimento" di *Brexit* da parte dell'oramai ex partito di governo[46]

Così P. Syrpis, The remarkable absence of Brexit, University of Bristol Law School Blog, 3 July 2024.

.

Del resto, sul piano strettamente giuridico, il tentativo di districare l'ordinamento d'oltremanica dal diritto unionale si è rivelato un processo molto complesso e dagli esiti assai modesti: si è analizzato che il *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023* abbia abrogato solo circa 600 disposizioni obsolete e abbia realizzato la mera ridenominazione semantica del pre-esistente *corpus* giuridico in "*assimilated law*", lasciando in vigore oltre il 75% della legislazione di origine, attestando l'eccessiva semplificazione propria degli slogan sovranisti in presenza di decenni di integrazione fra i due ordinamenti giuridici. Come si è scritto, tuttavia, mentre le conseguenze del recesso sui contenuti della legislazione sono state in parte limitate, gli effetti sulla tenuta degli equilibri costituzionali appaiono invece ben più profondi, con riferimento al massiccio ricorso alla delega legislativa e al disinvolto impiego della normazione secondaria[47]

È la tesi di E. Hancox, Is Brexit finally 'done'? From retained to assimilated law, University of Bristol Law School Blog, 3 July 2024.

.

Cosicché, del vasto, equilibrato, liberale programma di riforme costituzionali ipotizzate dai *tory* in vista del loro ritorno al governo nel 2010, il più significativo (e imprevisto) lascit-

45
46
47

o della conseguente esperienza di governo è proprio il recesso dall'Ue, che ha creato diffuse idiosincrasie di sistema e più di un *vulnus* nei rapporti fra poteri, tanto sul piano orizzontale (parlamento, governo, corti, corona) che su quello verticale (governo centrale e governi devoluti).

In conclusione, non può non venire in mente il riferimento all'altro partito che popola la destra britannica, che non casualmente porta nel suo nome l'espressione "reform". Ben oltre la connotazione in senso riformista/riformatore del partito conservatore realizzata con la nascita dello ECR, qui si tratta di "riformare lo UK" a tutto tondo. Il partito del redivivo Nigel Farage, nato nel 2019 ed evolutosi a seguito dell'esaurirsi della vocazione principale dello UKIP, il partito neo-riformista britannico ricorre al termine storicamente legato a posizioni moderate per servire una piattaforma di destra radicale, concentrata su tematiche patriottiche/sovraniste e declinate in chiave etno-nazionalista[48].

Questo carattere del nuovo partito "riformista" è bene esplicitato dal programma con cui si presentava alle elezioni generali del 2024[49], nella cui introduzione è facile ritrovare una sintesi delle parole d'ordine della destra populista occidentale: «*Record mass immigration has damaged*

our country. The small boats crisis threatens our security. Multiculturalism has imported separate communities that reject our way of life. Divisive, 'woke' ideology has captured our public institutions. Transgender indoctrination is causing irreversible harm to children». Slogan che prendono poi forma in specifiche proposte tese a «*promote british culture, identity and values*», come l'abrogazione del *Equality Act 2010* e l'istituzione di feste nazionali nelle giornate di San Giorgio e San Davide. Quanto, poi, alle riforme costituzionali, torna la proposta di riforma della camera dei Pari, per farne, senza specificazioni, una «*much smaller, more democratic second chamber*», la proposta di riformare il sistema elettorale in senso (per ovvi motivi) proporzionale, la proposta di recedere anche dalla CEDU per adottare un *Bill of rights* britannico.

Il balzo elettorale del partito, dal 2% del 2019 al 14,3% del 2024 e le rilevazioni sondaggistiche che oggi lo vedrebbero oltre il 30%, offrono un dato significativo. Un'ascesa, probabilmente dovuta anche alla progressiva radicalizzazione del partito conservatore, di cui si è detto a più riprese, senz'altro in linea con l'emersione – anzitutto in occidente – di movimenti reazionari e radicali che mettono sotto pressione i partiti della destra tradizionale, liberale e popolare.

L'adozione, da parte dei *tory*, di metodi e temi spiccatamente populisti, insomma la perdita di quella *aplomb* che ha connotato per secoli il partito incarnazione dell'autentica *"englishness"*[50], potrebbe aver creato una faglia nell'opinione pubblica, favorendo lo spostamento a destra di posizioni politiche ed espressioni elettorali. Dati elettorali così significativi – se confermati in futuro – lasciano intravedere la possibilità di arrivare al governo e, a quel punto, di azionare le leve per implementare il vasto (ancorché non ancora dettagliato) programma riformatore che connota la semantica stessa del partito.

Sia consentito, in conclusione, un cenno al titolo del manifesto di cui si parla, "*Our Contract with You*", che, a occhi italiani, non può non rimandare al "contratto con gli italiani" stipulato – *inaudita altera parte* – da Silvio Berlusconi in vista delle elezioni politiche del 2001. Indiscusso leader innovatore del centrodestra italiano, da molte parti qualificato come popul-

[48] Cfr. Reform UK, *Manifesto 2024: Our Contract with You.*
[49] Cfr. Reform UK, *Manifesto 2024: Our Contract with You.*
[50] Per questa interpretazione storica del partito conservatore v., di recente, C. Berthezène, *The Tory interpretation of history*, in Id., *Training minds for the war of ideas*, Manchester, Manchester University Press, pp. 123 ss.

ista *ante litteram*, di spiccato interesse proprio per il suo attaccamento alle riforme, molto propagandate, spesso tentate ma infine quasi mai realizzate.