



Brexit a Westminster / GIANFRANCO BALDINI;
EDOARDO BRESSANELLI. In: IL MULINO. - ISSN 0027-3120 - STAMPA - Vol. 70 (2022) - pp. 33-44.
[10.1402/101095]

ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

ARCHIVIO ISTITUZIONALE
DELLA RICERCA

Alma Mater Studiorum Università di Bologna Archivio istituzionale della ricerca

Brexit a Westminster

This is the final peer-reviewed author's accepted manuscript (postprint) of the following publication:

Published Version:

Availability:

This version is available at: <https://hdl.handle.net/11585/865506> since: 2022-02-24

Published:

DOI: <http://doi.org/10.1402/101095>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it/>).
When citing, please refer to the published version.

(Article begins on next page)

This is the final peer-reviewed accepted manuscript of:

Gianfranco Baldini, Edoardo Bressanelli (2021): Brexit a Westminster, il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica, 2: 33-44

The final published version is available online at:

<https://dx.doi.org/10.1402/101095>

Terms of use:

Some rights reserved. The terms and conditions for the reuse of this version of the manuscript are specified in the publishing policy. For all terms of use and more information see the publisher's website.

This item was downloaded from IRIS Università di Bologna (<https://cris.unibo.it>)

When citing, please refer to the publisher version.

Brexit per davvero / 2

BREXIT A WESTMINSTER

GIANFRANCO BALDINI, EDOARDO BRESSANELLI

Le istituzioni e il sistema politico britannico sono stati a lungo oggetto di ammirazione a livello internazionale. Se ne lodavano l'alternanza e i chiari meccanismi di *accountability*, tipici del bipartitismo, la capacità di controllo dell'agenda da parte del Primo ministro, nell'ambito di governi monopartitici, molto stabili anche perché cementati da forte disciplina parlamentare. Alla base di questi elementi troviamo una concezione avversariale della politica, favorita dall'utilizzo plurisecolare del sistema maggioritario a turno unico (*plurality*), che premia i partiti maggiori, spesso penalizzando aspramente quelli minori. Per il suo precoce consolidamento, il Parlamento di Westminster viene tradizionalmente considerato la madre di tutte le assemblee rappresentative. Il mito di Westminster si era costruito nei primi venticinque anni del Dopoguerra. In quel periodo, oltre il 90% dei cittadini votava conservatore o laburista, le identificazioni di partito erano forti e stabili, i parlamentari accettavano di buon grado il ruolo (per fortuna solo simbolico) della *whip*, la frusta del capogruppo. Insomma, Westminster era sì un mito, ma anche un modello di democrazia. Come mostrato dal politologo olandese Arend Liphart (da ultimo in *Le democrazie contemporanee*, trad. it. Il Mulino, 2014), esso si basava su storia e istituzioni molto diverse, spesso antitetiche a quelle consociative/consensuali di molti altri Paesi, alle quali ci si era storicamente ispirati anche a Bruxelles.

L'adesione alle nascenti istituzioni europee era stata snobbata dai governi britannici nei primi anni Cinquanta, poi bloccata dai veti «gollisti» nel decennio successivo. Quando il Paese entra nella Comunità europea, con il primo allargamento del 1973, l'aura del mito sta già svanendo, prima con i *Troubles* in Irlanda del Nord, poi con la crisi economica, i conflitti industriali e i primi governi di minoranza nel 1974. Sarebbero poi arrivati i due lunghi periodi di predominio conservatore (con i governi Thatcher e Major, dal 1979 al 1997) e laburista (con Blair e Brown, dal 1997 al 2010). I segnali di rottura del modello si intensificano nel 2010 con il primo governo di coalizione del Dopoguerra e nel 2014 con il referendum sull'indipendenza scozzese (opzione sconfitta di misura). In questo contesto, l'uscita dall'Ue, innescata dal referendum del giugno 2016, rappresenta davvero una rottura netta per il sistema politico britannico? Se l'evento referendum è stato certamente dirompente, è sul processo che occorre concentrarsi per capirne le implicazioni. Incrociando la dimensione sociale «verticale» (cioè il rapporto tra elettori e partiti, mediato dal sistema elettorale) a quella istituzionale «orizzontale» (la dialettica governo/Parlamento) si può disporre di una mappa utile a comprendere le tensioni successive al referendum.

Infatti, se l'anomalia delle due elezioni anticipate convocate in due anni e mezzo (2017 e 2019) per uscire dallo stallo non è senza precedenti, lo è invece la natura del conflitto istituzionale che si crea dopo il 2016, con la magistratura a dirimere contese tra governo e Parlamento, oltre che, come si

vede nell'articolo di Emanuele Massetti in questo stesso numero, tra Londra e le periferie celtiche. Non sorprende, quindi, che in alcune fasi di grande incertezza siano state evocate immagini come quella dell'*Hotel California* (anche nella Ue si entra ma poi non se ne esce?), e la versione britannica del nostro

«Gioco dell'oca» (che oltremarica si chiama «*snakes and ladders*», con i serpenti che salgono le scale per arrivare alla meta, ma spesso ricadono e devono ripartire). Al di là delle espressioni più o meno colorite, per fare ordine in questa fase caotica è utile contestualizzare il processo Brexit in dinamiche di più lungo periodo.

Partiamo dal sistema partitico. Secondo la fondamentale opera di Giovanni Sartori (*Parties and Party Systems*, Cambridge University Press, 1976), il sistema britannico si avvicinava al prototipo del modello bipartitico, con i due principali partiti che si alternavano – in modo relativamente frequente – in governi monopartitici, come regolarmente successo dal 1945 al 1970. Ma dal 1979 si susseguono due anomalie nella dinamica bipartitica: la prima con rispettivamente quattro e tre elezioni vinte «di seguito» da ciascuno dei due partiti, poi con l'avvento della coalizione conservatori-liberaldemocratici nel 2010. In quell'anno, i conservatori hanno rivinto quattro volte di seguito, ma in due casi senza maggioranza. Come hanno mostrato gli studiosi del British Election Study, la Brexit può essere considerata temporalmente come l'ultimo dei tanti shock elettorali che il Paese sperimenta negli ultimi quindici anni (E. Fieldhouse *et al.*, *Electoral Shocks*, Oxford University Press, 2020).

Le radici di lungo periodo della Brexit si trovano già nella fase che porta all'approvazione del Trattato di Maastricht e in particolare alle conseguenze dell'uscita della sterlina dal Sistema monetario europeo (Sme), nel settembre 1992. La Brexit però diventa una prospettiva concreta solo grazie alla scalata di un attore politico inizialmente deriso dall'establishment (un po' come accaduto per il Movimento cinque stelle in Italia). È stato lo Ukip di Nigel Farage (si veda l'intervista ad Alan Sked in questo fascicolo) a perorare – approfittando del sistema elettorale proporzionale usato dal 1999 per eleggere il Parlamento europeo – la causa dell'uscita. La scalata del partito (un gradino per elezione, da quarto a primo, tra il 1999 e il 2014) è la conseguenza dello smottamento delle basi sociali del bipartitismo e – a sua volta – contribuisce ad acuirle. Come aveva già notato Maurice Duverger settant'anni fa, oltre all'effetto meccanico di trasformazione dei voti in seggi, il *plurality* esercita negli elettori un effetto psicologico di dissuasione dal voto per i candidati privi di chance di vittoria nel collegio uninominale. Il 12,6% del partito nel 2015 è l'apice del logoramento progressivo dell'edificio bipartitico, come si vede attraverso gli indicatori più importanti: dai primi anni Settanta si registrano il crollo dell'identificazione con i maggiori partiti, il calo della partecipazione elettorale, l'aumento, fino al raddoppio, della volatilità (in entrambe le sue versioni: individuale e totale) e il quasi dimezzamento dei collegi marginali, nei quali conservatori e laburisti si giocavano il seggio sul filo di lana.

Tutto ciò avviene prima del referendum del 2016. Per comprendere l'effetto Brexit si può partire dalle elezioni del 2017 e del 2019. Nella storia elettorale britannica dell'ultimo secolo, è difficile trovare due elezioni consecutive e ravvicinate così diverse, almeno all'apparenza. Mentre nella prima – con i conservatori al 42,4% e il Labour al 40% – si torna a un indice di bipartitismo (somma dei voti ai primi due partiti) che mancava dal 1970, nella seconda la quasi vittoria di Corbyn di due anni prima si tramuta in crollo devastante, con la perdita di molti seggi delle roccaforti del Nord dell'Inghilterra (il cosiddetto «muro rosso», che aveva votato massicciamente per la Brexit nel

2016) e il trionfo di Johnson. Dietro questi dati più conosciuti, si nascondono però anche importanti continuità: nel basso livello di identificazione partitica e di collegi marginali, oltre che nella volatilità, solo in parte calata rispetto al picco del 2015. In sintesi, il mercato elettorale sembra aver in gran parte riassorbito la frammentazione dovuta alla sfida antisistemica dello Ukip del 2015 (ben diversa da quella centrista dei liberal-democratici del decennio precedente). Ciò è avvenuto soprattutto grazie alla sopravvivenza del sistema elettorale *plurality*, che rende molto costosa e difficile l'entrata di nuovi attori in Parlamento.

Quanto c'entra la Brexit nel mix di similitudini e differenze? Il *timing* del processo è cruciale: nel 2017 la Brexit non era un tema elettorale rilevante, visto che entrambi i maggiori partiti avevano concordato di dare avvio ai due anni di negoziati con l'Ue previsti dal Trattato di Lisbona. Ma solo un'occhiata superficiale al voto a favore dei maggiori partiti poteva far sembrare queste elezioni – le prime dopo il referendum – identiche alle ultime precedenti l'entrata nella Cee, nel 1970. Infatti, l'illusione di tornare a un sistema bipartitico classico si scontra con differenze cruciali su quasi tutti gli indicatori visti precedentemente. La Brexit è cruciale invece nelle elezioni del 2019, che si tengono in un contesto radicalmente diverso. Come vedremo tra poco, i trenta mesi tra le due elezioni sono marcati da diatribe infinite a Westminster. Il rinvio dell'uscita nella primavera del 2019 porta al trionfo del neonato Brexit Party (di nuovo guidato da Farage) nelle elezioni europee e alla successione di Boris Johnson a Theresa May. Il trionfo elettorale di Johnson alle urne, otto mesi dopo il voto europeo, evidenzia la maggior capacità dei conservatori di unire il fronte di coloro che avevano votato per la Brexit nel 2016, mentre il campo dei *Remainer* è diviso tra laburisti, liberal-democratici, verdi e altre formazioni minori.

Anche il profilo elettorale dei due maggiori partiti è molto cambiato: grazie alla posizione decisa di Johnson sulla Brexit (e alla sua leadership istrionica), all'impopolarità di Corbyn (percepito come «distante e metropolitano» nei collegi marginali dell'ex «muro rosso»: D. Mattinson, *Beyond the Red Wall*, Biteback, 2020), nella mappa delle ultime elezioni – soprattutto in Inghilterra – spicca sempre di più il *cleavage* urbano-rurale. Con la parziale eccezione di Londra, dove conservatori e liberal-democratici si dividono un terzo dei seggi, la mappa elettorale inglese vede piccoli spazi urbani rossi in una marea blu di zone rurali conservatrici, con una dinamica visivamente più forte di quella emersa in altri Paesi con il voto populista nell'elettorato rurale (o periferico), a bassa scolarizzazione, ostile a immigrazione e globalizzazione.

Nel 2019 il Labour ha perso voti soprattutto nelle aree dove il *Leave* aveva ottenuto più del 60% nel referendum (9,3% di flussi tra laburisti e conservatori, cioè il doppio a fronte della media nazionale di 4,7%). L'esito elettorale è stato il frutto combinato del logoramento del gioco parlamentare, della scommessa di Johnson di portare a termine il processo della Brexit, oltre che della grande impopolarità di Corbyn, anche all'interno del Partito (J. Tonge *et al.*, *Conclusion: The BBC and the Election: Boris, Brexit and Corbyn*, Britain Votes, Oxford University Press, 2020). Secondo un sondaggio effettuato da Lord Ashcroft su oltre 10mila elettori (*Diagnosis of Defeat: Labour's Turn to Smell the Coffee*, Lord Ashcroft Polls, 2020), l'impopolarità di Corbyn superava leggermente il tema Brexit come principale ragione della vittoria dei conservatori: più della metà degli elettori che avevano disertato il Labour citava Corbyn come motivo principale.

In un recente lavoro comparato (C. De Vries e S. Hobolt, *Political Entrepreneurs. The rise of Challenger Parties in Europe*, Princeton University Press, 2020), le autrici propongono tre scenari per valutare l'impatto dei partiti che sfidano l'establishment politico in Europa: dal più radicale

della «sostituzione» dei partiti tradizionali da parte degli sfidanti, alla «frammentazione», fino alla «reinvenzione», frutto della capacità degli attori tradizionali di riassorbire le sfide. Anche il Regno Unito, dopo essere stato a lungo uno dei Paesi più stabili e prevedibili, negli ultimi anni ha sperimentato elevata volatilità e incapacità dei sondaggi di prevedere l'imminente esito elettorale. Inoltre, con il sistema *plurality*, l'aritmetica parlamentare è spesso frutto di contingenze, con poche decine di voti che possono fare la differenza. È però anche vero che la stessa sopravvivenza di questo sistema elettorale – nella difesa del quale convergono le convenienze dei due maggiori partiti, e di cui hanno beneficiato anche i nazionalisti scozzesi dal 2015 in poi – è un potente meccanismo che rende alquanto improbabile il primo scenario. Allo stesso tempo, dato che l'accordo di commercio e cooperazione tra Ue e Regno Unito ha lasciato indeterminati diversi settori (come la finanza e in parte anche la pesca), non si può escludere che esistano margini per una ripolitizzazione della questione europea, anche fuori dall'Ue. Certo, per un potenziale «Ukip 3.0» (che in realtà esiste già: si chiama ora Reform Uk...) mancherà il trampolino delle elezioni europee; tuttavia, le sorprese degli ultimi anni dovrebbero suggerire prudenza nell'archiviare la questione europea.

Muovendoci dall'arena elettorale a quella parlamentare, come già si è accennato, gli anni del processo di uscita dalla Ue sono stati caratterizzati da forti tensioni tra l'esecutivo e il Parlamento, culminate nella sospensione (*prorogation*) del Parlamento voluta da Boris Johnson nell'agosto 2019. Ci si può chiedere se questo scontro sia il risultato di cambiamenti strutturali nel rapporto tra il potere esecutivo e quello legislativo, o piuttosto il portato di una particolare contingenza venuta a crearsi negli anni della Brexit.

Nel primo caso, il processo di trasformazione o graduale erosione del modello Westminster avrebbe trovato negli anni della Brexit un'ulteriore accelerazione. La tradizionale descrizione del Parlamento britannico come debole e subordinato alle volontà del governo, già precaria prima della Brexit, risulterebbe ancora meno capace di cogliere le dinamiche di funzionamento del sistema. Nel secondo caso, il periodo della Brexit – o, più correttamente, quello compreso tra le elezioni del giugno 2017 e quelle del dicembre 2019 – si configurerebbe come un momento eccezionale, interamente spiegabile, però, dall'aritmetica parlamentare. Un governo di minoranza come quello guidato da Theresa May, infatti, è costretto a scendere a patti con gli altri partiti rappresentati in Parlamento, tanto gli alleati del Partito democratico-unionista quanto le opposizioni. Con le elezioni del dicembre 2019, però, e una solida maggioranza conservatrice nella Camera dei Comuni, le relazioni tra governo e Parlamento tornerebbero alla normalità, ossia a una situazione di predominio dell'esecutivo.

Prima di confrontarci più direttamente con queste interpretazioni, è necessario capire quale fosse lo *status quo* prima del referendum. In generale, gli studiosi sono abbastanza concordi nel ritenere superato il modello Westminster, per così dire, «classico». Nel suo esercizio di classificazione delle democrazie, Lijphart sosteneva che non ci fossero «buone ragioni per giudicare alcun governo dominante come quello britannico, che rappresenta il caso idealtipico di predominio dell'esecutivo nel modello Westminster» (cfr. *supra*).

Tale prospettiva era confermata dai maggiori studiosi del sistema politico britannico. Philip (Lord) Norton, ad esempio, ha descritto il Parlamento britannico come un'assemblea «reattiva», capace di influenzare, ma non di prendere decisioni (*Parliament and Policy in Britain: The House of Commons as a Policy Influencer*, «Teaching Politics», vol. 13, n. 2, 1984) mentre, nella loro analisi del sistema decisionale britannico, Jeremy Richardson e Grant Jordan parlavano esplicitamente di «sistema

post-parlamentare» a causa del predominio dell'esecutivo, congiuntamente ai gruppi di interesse, nella formulazione delle politiche pubbliche (*Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy*, Martin Robertson, 1979).

Più recentemente, una sofisticata letteratura empirica ha portato a una seria riconsiderazione del ruolo del Parlamento. Così, è stato dimostrato che il Parlamento riesce a esercitare una certa influenza «preventiva» sul governo, portandolo a modificare agenda e proposte legislative (*bills*), in modo da anticipare – e prevenire – possibili conflitti in sede di discussione e approvazione parlamentare. Le raccomandazioni delle Commissioni parlamentari sono tenute in seria considerazione dal governo e i presidenti di Commissione, eletti dagli stessi parlamentari a partire dal 2010, hanno acquisito una nuova autorevolezza. I governi si confrontano, peraltro, con un crescente ribellismo. Nelle quattro legislature successive alla Seconda guerra mondiale, se nove voti su dieci non registravano un singolo ribelle all'interno del partito di maggioranza, nel periodo del governo di coalizione ci si è avvicinati alla soglia del 40%. Infine, la riforma della Camera dei Lord ha fatto venir meno la maggioranza conservatrice, rendendo le votazioni più incerte (per ulteriori dettagli, rimandiamo a M. Russell e P. Cowley, *The Policy Power of the Westminster Parliament: The Parliamentary State and the Empirical Evidence*, «Governance», 2015).

Se il sistema Westminster «classico» si configurava come una «dittatura elettiva», per usare la famosa ed efficace espressione di Lord Hailsham, fondandosi su solide maggioranze parlamentari e sulla coesione del partito di governo, il Regno Unito che si accingeva a votare a favore della Brexit era un Paese meno maggioritario, con partiti internamenti più frammentati e un Parlamento nel complesso più assertivo.

Su questo quadro, già in evoluzione, si sono innestati gli anni della Brexit che, a partire dalla notifica della volontà britannica di avviare il processo di uscita *ex art. 50*, hanno visto il Parlamento – ossia una maggioranza composta dalle opposizioni e una parte del Partito conservatore – scontrarsi con il governo sulle strategie negoziali, le modalità di scrutinio parlamentare, i tempi dell'uscita e, più in generale, sulla natura stessa della Brexit. Cercando di fare ordine in una sequenza incalzante di eventi, spesso di forte impatto drammatico – nel gennaio 2019, Bbc Parliament ha avuto, per un momento, più spettatori di Mtv! (Institute for Government, *Parliamentary Monitor 2019*) – si possono identificare qui tre aree di criticità nelle relazioni tra poteri esecutivo e legislativo che, nel loro insieme, ci forniscono un'indicazione della direzione di viaggio del sistema politico britannico.

Innanzitutto, dal giugno 2017 al dicembre 2019, prima Theresa May e poi Boris Johnson hanno guidato un governo di minoranza. Di per sé, questa è già una significativa deviazione dal modello Westminster. In effetti, a partire dal secondo Dopoguerra, il governo May è stato soltanto il quarto governo di minoranza, dopo quello di Harold Wilson nel 1974, del laburista Callaghan nel 1977 e del conservatore Major nel 1996, quando l'esile maggioranza iniziale è andata persa nel corso della legislatura. L'appoggio esterno – cuiè *confidence and supply agreement* – con i democratico-unionisti Nord irlandesi garantiva, peraltro, solo un pugno di voti di maggioranza. A detta di diversi funzionari parlamentari da noi intervistati (per un approfondimento, si rimanda a G. Baldini, E. Bressanelli ed E. Massetti, *Il Regno Unito alla prova della Brexit*, Il Mulino, 2021), il governo May ha continuato a comportarsi in Parlamento «come se» avesse una solida maggioranza. Questa incapacità di adattare le proprie norme comportamentali a un contesto diverso non ha, in ultimo, pagato.

Inoltre, non solo May (e Johnson fino al dicembre 2019) non avevano una maggioranza, ma il partito conservatore era insanabilmente diviso sul tema europeo. Un dato vale più di molte parole: tra il giugno 2017 e il dicembre 2019, il 15% dei voti ha visto almeno dieci ribelli all'interno del partito di maggioranza relativa (erano il 2% nel secondo governo Cameron e il 9% durante la coalizione). Ancora più eclatante è il dato sulle sconfitte alla Camera dei Comuni: il secondo governo May è stato sconfitto per ben 28 volte e il primo governo Johnson 12 in poco più di quattro mesi. A mo' di paragone, dal 2010 al 2017 si sono registrate sei sconfitte del governo nella camera bassa e, va sottolineato, il periodo include i cinque anni del governo di coalizione. Il conflitto tra la minoranza pro Ue all'interno del Partito conservatore e il governo Johnson troverà il suo punto di rottura il 3 settembre 2019, quando 21 deputati conservatori – tra cui il precedente cancelliere dello Scacchiere Philip Hammond e il deputato più anziano in servizio, *father of the House*, Kenneth Clarke – vengono espulsi dal Partito. Se le ribellioni sull'Europa non sono certo una novità – basti pensare alla ratifica del Trattato di Maastricht e alla «guerra civile» all'interno del Partito conservatore – i loro effetti sono qui devastanti per il governo, impossibilitato a portare avanti il suo programma sulla Brexit.

Un terzo aspetto riguarda la procedura parlamentare. Durante i passaggi parlamentari della legislazione sulla Brexit, vi sono intere sedute dedicate alla discussione di Erskine May – il manuale di riferimento per l'interpretazione dei regolamenti parlamentari – e accesissimi scontri sul ruolo del governo, e del Parlamento, su questioni come il controllo dell'agenda parlamentare, l'utilizzo di una mozione emergenziale, la possibilità di introdurre emendamenti all'ordine del giorno del governo. Come rileva l'Institute for Government, «nella sola sessione 2017-2019, oltre 1.000 mozioni procedurali sono state presentate dai deputati [...] ciò illustra l'accresciuto interesse per le questioni procedurali che hanno dominato il dibattito più delle questioni di sostanza sulle politiche» (*Parliamentary Monitor* 2020, 34). Un sistema di regole e procedure sviluppato per permettere al governo di implementare il suo programma mal si applicava a un contesto di minoranza, con un Parlamento risoluto a fermare una Brexit senza accordo e uno *speaker*, John Bercow, convinto difensore dei «diritti della Camera dei Comuni, ivi compresi quelli dei dissidenti all'interno del partito di maggioranza [...] e quelli dei partiti di opposizione» (House of Commons, Hansard, 9 gennaio 2019).

Che il processo della Brexit abbia rappresentato, quindi, un momento di enorme difficoltà per l'esecutivo non è oggetto di dibattito. Nondimeno, le elezioni del dicembre 2019, riconsegnando il potere nelle mani di Johnson, rendono possibile il completamento della Brexit già a fine gennaio 2020. Il voto sull'accordo di uscita, che ha segnato la fine del governo May, viene completato agilmente in poco più di un mese. La promessa elettorale di Johnson «*get Brexit done*», viene così realizzata. Molto rumore, quindi, per nulla?

Nonostante l'ampia maggioranza nella Camera dei Comuni, il governo Johnson ha dovuto fronteggiare ribellioni sia sulla legislazione sulla Brexit sia su quella necessaria a fronteggiare la crisi pandemica. Nel primo caso, ad esempio, i passaggi parlamentari dell'*Internal Market Bill* – la legge che regola il mercato interno nel Regno Unito post-Brexit – e del *Trade Bill* – sull'implementazione dei trattati commerciali – sono stati caratterizzati dalla presenza di una significativa opposizione interna. Inoltre, le restrizioni imposte dall'esecutivo a causa del Covid-19 e la proroga dello stato di emergenza, sono stati altri fattori di forte tensione. Peraltro, la Camera dei Lord – non controllata dai conservatori – ha rappresentato una vera spina nel fianco, causando ben 89 sconfitte per il governo tra il dicembre 2019 e l'aprile 2021, a fronte di «sole» 69 nella sessione

2017-2019. Sebbene diversi emendamenti non siano sopravvissuti al ping-pong parlamentare, il governo ha dovuto fare i conti con la camera alta. In ultimo, Johnson si è anche visto bocciare il suo candidato alla guida dell'Intelligence and Security Committee dove, a essere eletto, è stato un altro deputato conservatore (naturalmente, subito espulso dal Partito).

D'altra parte, però, la legislazione necessaria a implementare la Brexit ha spesso attribuito ampi – secondo diversi commentatori, esageratamente ampi – poteri al governo. Come ha osservato la Camera dei Lord, molte leggi sulla Brexit hanno conferito una delega in bianco all'esecutivo per creare nuovi regimi di *policy* o enti pubblici, offrendo ben pochi dettagli su quali *policy* sarebbero state implementate o sulla natura delle nuove istituzioni. Inoltre, spesso tali norme contenevano i cosiddetti «poteri di Enrico VIII» – incidentalmente, oggetto delle prime rivolte parlamentari che Theresa May ha dovuto fronteggiare – che attribuiscono al governo la facoltà di modificare, per via regolamentare, la legislazione primaria (Commissione speciale sulla Costituzione, *Report*, 9 giugno 2020).

Trovato *in extremis* – era la vigilia di Natale del 2020 – l'accordo con l'Ue sugli scambi e la cooperazione post Brexit, il Parlamento è stato riconvocato d'urgenza dalla pausa natalizia per l'approvazione. Il tempo per lo scrutinio parlamentare era necessariamente limitato: il 31 dicembre terminava la transizione e, in assenza di accordo, rimaneva solo la *hard Brexit*. Così, eccezionalmente, in una singola giornata di lavoro, tanto la Camera dei Comuni quanto la Camera dei Lord hanno completato le loro letture. Come nota l'Hansard Society, tale procedura è estremamente rara e, a partire dal 2006, esiste un solo precedente. Ciò che qui più rileva è, però, che il Parlamento, dopo aver lottato per anni per fare sentire la propria voce nel processo della Brexit, ha votato l'accordo fondamentale sulle relazioni del Regno Unito con l'Ue in 24 ore scarse.

In generale, con un'ampia maggioranza nella Camera dei Comuni e un partito sufficientemente coeso sulla Brexit, il secondo governo Johnson è tornato in controllo delle operazioni. Tuttavia, gli anni della Brexit hanno mostrato come il Parlamento disponga, se e quando vuole, di strumenti capaci di tenere in scacco l'esecutivo. Nell'attuale sistema Westminster, il Parlamento non è (più) un mero spettatore dello show condotto dal governo e i ribelli sono una presenza (ormai) costante sulla scena parlamentare.

Come è cambiato, dunque, il sistema Westminster britannico dopo e a causa della Brexit? Nel 1950, il ministro degli Esteri britannico Ernest Bevin, si oppose all'adesione del suo Paese alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (Ceca) – il primo nucleo di integrazione europea – con questa colorita espressione «Se apri quel vaso di Pandora, non saprai mai quali cavalli di Troia ne potranno uscire». Più recentemente, un vecchio leader del Partito conservatore, William Hague, ha descritto il tema europeo come «una bomba pronta a scoppiare». Con il referendum e il processo di uscita dall'Ue, il vaso di Pandora è stato aperto, la bomba è scoppiata e i partiti, il Parlamento e, più in generale, il sistema politico britannico, hanno dovuto fronteggiarne le conseguenze.

Con il processo della Brexit, però, almeno formalmente completato – come abbiamo visto, la partita non è completamente chiusa né a livello europeo, né interno – il sistema politico britannico ha mostrato una notevole capacità di resistenza. Le istituzioni cardine non solo hanno retto l'onda d'urto, ma ne hanno anche preservato la logica di funzionamento. La legge elettorale maggioritaria garantisce – nell'arena elettorale nazionale – la sopravvivenza del sistema bipartitico, pur in un contesto caratterizzato da volatilità ancora abbastanza elevate e apertura degli elettori a votare anche per altri partiti rispetto ai due principali. Nell'arena parlamentare, i regolamenti e la prassi attribuiscono un ruolo dominante all'esecutivo, che mantiene il controllo dell'agenda dei lavori.

Come si è visto, pur in presenza di un governo di minoranza e di uno *speaker* ben disposto ad assecondare le interpretazioni meno convenzionali del regolamento, le opposizioni hanno mostrato limiti evidenti, pur riuscendo a scongiurare una Brexit senza accordo, nella fase di proposta politica. Incidentalmente, come sottolineato da molti dei protagonisti da noi intervistati (cfr. *supra*), permane una difficoltà «culturale» a un dialogo tra governo e opposizioni per il prevalere di una logica competitiva.

Riprendendo qui la domanda che ci ponevamo all'inizio e che altri autorevoli osservatori del sistema politico britannico si sono posti (si veda ad esempio *Constitutional Futures Revisited. Britain's Constitution to 2020*, a cura di R. Hazell, Palgrave Macmillan, 2008), il sistema Westminster non è stato consegnato alla storia, anzi. Il processo della Brexit ha messo in luce vecchie e nuove tensioni ma, in ultimo, ha riaffermato il principio della supremazia dell'esecutivo. Peraltro, guardando oltre i due aspetti qui analizzati, la volontà dell'esecutivo conservatore di limitare il potere delle corti, il contrasto con le amministrazioni devolute e il tentativo di riforma del *civil service*, sembrano suggerire che «Brexit sia solo l'inizio» di un progetto più ambizioso (*The Tories' plan to remake the state*, «The Economist», 21 novembre 2020). Seppur in una versione modificata rispetto a quello classico à la Lijphart, il modello Westminster ci pare continui a offrire una buona approssimazione del funzionamento del sistema politico britannico.

GIANFRANCO BALDINI fa parte del Comitato di direzione della rivista «il Mulino», è membro dell'Associazione «il Mulino» ed è professore associato di Scienza politica all'Università di Bologna. Con Il Mulino ha pubblicato diversi volumi, tra cui *La Gran Bretagna dopo la Brexit* (2016) e *Il Regno Unito alla prova della Brexit*, di prossima pubblicazione (2021).

EDOARDO BRESSANELLI è ricercatore «Rita Levi Montalcini» alla Scuola superiore sant'Anna di Pisa. Ha recentemente curato un numero speciale sulla Brexit, con G. Baldini ed E. Massetti, *Brexit two-years on: where are we now?*, «The Political Quarterly», 2018. Ha scritto *Le elezioni politiche britanniche. Un panorama insulare?*, «Teoria Politica. Nuova serie Annali», 8/2018.