

Brexit o non Brexit

La sospensione dei lavori parlamentari (*prorogation*) dal 10 settembre al 14 ottobre 2019 ha incontrato l'opposizione del Parlamento. In seguito alla sentenza della Corte Suprema di Londra del 24 settembre, che ha dichiarato nulla e inefficace la *prorogation*, si è disposta la riconvocazione delle sedute parlamentari dal giorno successivo. I deputati sono quindi tornati tra i banchi della Camera il 25 settembre.

I piani del primo ministro britannico Boris Johnson principale esponente “*Brexitee*” ovvero sostenitore della “Hard Brexit”, di poter gestire il negoziato con l'Unione Europea (UE) a camere chiuse sono stati interrotti dalla sentenza della Corte Suprema e il primo ministro deve ora avviare un piano B, per assicurarsi che il Regno Unito attui la Brexit alla scadenza prevista del 31 ottobre 2019, ma questo piano è al momento sconosciuto.

Da più parti nel Regno Unito si chiede un'ulteriore proroga della scadenza oppure altre opzioni, come negoziare un nuovo accordo, o elezioni politiche, o, un'ipotesi adesso tornata ad essere attuale di un referendum per la permanenza del Regno Unito nell'UE.

Nel mese di ottobre 2019, il primo ministro Johnson e con lui l'intero Regno Unito giocano una partita finale per il conseguimento o l'annullamento della Brexit, ipotesi che fino a settembre poteva sembrare inattuabile perché contraria al principio democratico, avendo la cittadinanza nel referendum 2016 votato per la Brexit. Tuttavia, di fronte all'impasse politico e parlamentare creatosi, sembrerebbe essere diventata la via di uscita meno divisiva e più vantaggiosa.

Dal punto di vista delle politica di difesa, si segnala l'adesione dell'Italia al programma britannico per caccia di 6° generazione “Tempest”. L'Italia è il secondo Stato europeo ad aderire dopo la Svezia, perché da quest'estate e fino a fine 2020, il Regno Unito ha aperto il programma all'adesione di eventuali partner internazionali.

L'opposizione in Parlamento fino alla “sospensione” dei lavori

Il Parlamento britannico dopo le ferie estive è stato riaperto dalla mattina del 3 settembre fino alle ore 14:00 del 10 settembre 2019, quando sono state sospese le attività, che in assenza della sentenza della Corte Suprema sarebbero riprese il 14 ottobre 2019, in occasione del discorso della regina Elisabetta II in Parlamento (*Queen's speech*).

Nei pochi giorni di apertura il Parlamento è riuscito ad approvare il Benn Act. La proposta di legge presentata dal laburista Hilary Benn, stabilisce che entro il 19 ottobre il governo deva presentare per l'approvazione del Parlamento un accordo con l'UE oppure riuscire ad ottenere dal Parlamento un'autorizzazione per il “no deal”. In caso contrario il primo ministro sarà obbligato a chiedere all'UE un ulteriore rinvio della Brexit fino al 31 gennaio 2020, con una lettera al presidente del Consiglio Europeo il cui testo è contenuto nella formula della legge. Se la UE stabilirà invece un'altra data, questa dovrà essere approvata in due giorni dal Parlamento britannico.

Alla riapertura dal 3 settembre, con il passaggio di Philip Lee, oppositore della Brexit, ai LibDem, i Conservatori hanno perso la maggioranza alla Camera dei Comuni, che nei mesi precedenti si era ridotta ad un solo seggio. La semplice perdita della maggioranza non comporta la caduta del governo, ma è necessario un voto di sfiducia.

La sera stessa, il governo è stato battuto ai Comuni nel primo voto sulla calendarizzazione del Benn Act con 328 a favore e 301 contrari. Tra i contrari 21 deputati conservatori che hanno votato con le opposizioni e sono stati espulsi dal gruppo parlamentare dei conservatori, riducendo la maggioranza di governo a 298 seggi, di cui 288 conservatori e 10 del DUP, mentre le opposizioni hanno 320 seggi, tra i quali 245 Labour, 35 dello Scottish National Party e 15 LibDem.

Nel successivo “*question time*” al governo, il primo ministro Johnson ha annunciato la presentazione di una mozione per tenere elezioni politiche anticipate il 15 ottobre 2019, se la proposta di legge Benn fosse stata approvata nelle tre letture previste per il 4 settembre in aula alla Camera dei Comuni.

Secondo il *Fixed Term Parliaments Act*, il primo ministro deve ottenere i 2/3 del Parlamento per poter indire elezioni anticipate prima della fine della legislatura di 5 anni.

I Laburisti dichiaravano che non avrebbero appoggiato le elezioni anticipate se prima non fosse stato approvato il Benn Act, sebbene alcuni deputati non fossero d'accordo. Sulla stessa linea dei laburisti gli altri partiti maggiori di opposizione, come SNP e LibDem.

Il 4 settembre il testo della Benn Act è stato approvato con procedura accelerata in tre letture, in via definitiva con 327 voti a favore, tra cui i 21 ex conservatori, e 299 contrari.

Il 5 settembre, non è passata la mozione del primo ministro Johnson sulle elezioni anticipate il 15 ottobre 2019, non avendo raggiunto i 2/3 del Parlamento, ovvero 484 voti. I laburisti hanno deciso di astenersi, per cui la mozione è stata votata da 298 a favore – quasi tutti i conservatori, i 10 DUP più tre laburisti – 56 contrari – tra cui 28 laburisti, 13 LibdDem – e 288 astenuti – tra cui 214 laburisti, tutti i 35 SNP, 1 LibDem e tre conservatori.

Il Benn Act è, quindi passato alla Camera dei Lord dove è stato votato il venerdì 6 settembre. Secondo alcuni commentatori, c'era la possibilità che i Pari del Regno conservatori potessero rallentare o bloccare l'iter legislativo, non permettendo che la legge entrasse in vigore prima della *prorogation*, ma questa eventualità non si è presentata, anzi il governo aveva assicurato il voto dei Lords per il 6 settembre. I Lords hanno iniziato l'esame della legge in aula il 5 settembre e sono rimasti fino all' 1.30 del mattino a proporre emendamenti al testo, facendo presagire una “melina parlamentare” che poteva mettere in pericolo l'approvazione della legge. Invece, dopo un incontro con i laburisti, il capogruppo conservatore ai Lords, Lord Ashton of Hyde annunciava che tutti i passaggi della legge sarebbero stati completati alle 17:30 del 6 settembre, inoltre il capogruppo conservatore alla Camera avrebbe assicurato che gli eventuali emendamenti dei Lords sarebbero stati esaminati dai deputati il lunedì 9 settembre. Il governo assicurava che lo stesso giorno la Benn Law sarebbe stata pronta per ricevere il *Royal Assent* entrando in vigore il giorno stesso, poche ore prima della sospensione del Parlamento.

Il governo, che ha ora 30 giorni per adempiere al Benn Act, ha affermato che con l'approvazione della legge, il Regno Unito ora può scegliere tra tre opzioni: Brexit con accordo, “no deal” o un ulteriore posticipo della Brexit.¹

Il 9 settembre, una seconda mozione del primo ministro Johnson sulle elezioni anticipate non ha raggiunto la maggioranza richiesta dei 2/3 del Parlamento. Il 10 settembre dopo un lungo commiato del presidente della Camera, John Bercow, il Parlamento ha sospeso i lavori poco dopo l'ora di pranzo.

La sentenza della Corte Suprema

L'ex primo ministro conservatore, John Major, è stato il primo a pensare di ricorrere ad un Tribunale per evitare la sospensione dei lavori del Parlamento a settembre.²

L'atto di sospensione è un atto formale emesso dalla Regina su consiglio del primo ministro, rientra nelle “*Royal prerogative*” - come la nomina del primo ministro, la concessione di benemerienze e così via – e come tale non è impugnabile.

1 “Brexit: Bill designed to stop no-deal 'will clear Lords” BBC 5 settembre 2019 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49588186>

2 “Major: I will seek a judicial review to stop Parliament shutdown” BBC, 10 luglio 2019 <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-48934781>

È, invece, impugnabile la corretta applicazione da parte del primo ministro dell'atto per la sospensione. Su questa base deputati dello *Scottish National Party* (SNP) e cittadini scozzesi hanno presentato esposti in Scozia e in Inghilterra sollevando questioni sul funzionamento del Parlamento. In Irlanda del Nord è stata presentata una causa che sostiene che la sospensione può portare al "No Deal", con conseguente violazione degli accordi di Belfast.³

Il 4 settembre un tribunale scozzese ha rigettato l'illiceità dell'atto del primo ministro.⁴ La Corte di Assise scozzese, invece, applicando il diritto scozzese ha giudicato illecito l'atto del primo ministro perché ostacola le attività del Parlamento, con l'aggravante di aver tratto in errato giudizio la Regina. Secondo le conclusioni di uno dei tre giudici scozzesi: "le circostanze, in particolare la lunghezza della sospensione, dimostrano l'intento di impedire lo scrutinio (NDR da parte del Parlamento) sul governo".⁵

Al contrario, l'Alta Corte di Londra non ha riscontrato profili di incostituzionalità, ma ha giudicato la decisione come atto "meramente politico" quindi non impugnabile in tribunale.

Per avere una sentenza definitiva è stata adita dal governo la Corte Suprema di Londra contro la sentenza della Corte di Assise scozzese e anche da una privata cittadina, Gina Miller contro la sentenza dell'Alta Corte di Londra. Il 24 settembre, la Corte Suprema, dopo tre giorni di seduta, ha stabilito con giudizio unanime degli 11 giudici, che la decisione del primo ministro Johnson di sospendere il Parlamento per cinque settimane è nulla e inefficace. Il presidente della Corte, Lady Hale ha sottolineato che la sentenza non riguardava il "quando e come" avvenga la Brexit, ma l'illiceità consisteva nel fatto che il Parlamento non potesse svolgere il suo ruolo costituzionale per cinque settimane senza una valida ragione. Essendo la sospensione nulla, il presidente della Camera, Bercow riconvocava il Parlamento a partire dalle 11:30 del giorno successivo, il 25 settembre.

Il Primo ministro Johnson si è detto contrario, ma ha accettato la sentenza, e non considera le dimissioni.⁶

Secondo un editoriale del *Financial Times*, la sospensione è un esempio di come il processo di Brexit stia minando le regole e le istituzioni britanniche, mentre il coinvolgimento del potere giudiziario contribuisce ad assicurare che i "checks and balances" della costituzione non scritta britannica funzionino come dovrebbero, sebbene non sia consigliabile che il potere giudiziario sia costretto a intervenire nella politica.⁷

L'Italia aderisce al Tempest

"La Stampa" aveva dato la notizia in anteprima che l'Italia avrebbe aderito al Tempest nel corso del DSEi a Londra, in seguito all'incontro tra l'allora ministro della Difesa Elisabetta Trenta, e il suo omologo britannico Ben Wallace, a Helsinki il 29 agosto 2019 a margine del vertice informale dei ministri della difesa UE.⁸

In realtà, come rivelava l'OSS 1 2019, nel Documento Programmatico pluriennale 2019-2021 del Ministero della Difesa pubblicato a luglio 2019, era stata inserita nella programmazione priva di

3 Lisa O'Carroll "Boris Johnson faces third legal battle over prorogation" *The Guardian*, 29 agosto 2019 <https://www.theguardian.com/uk-news/2019/aug/29/boris-johnson-faces-third-legal-battle-over-prorogation>

4 "Brexit: PM in new battle after Commons vote defeat" *BBC* 4 settembre 2019 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49574217>

5 "Johnson suffers another self-inflicted Brexit blow" *the Financial Times*, 12 settembre 2019

6 Estelle Shirbon, Michael Holden "Brexit crisis deepens as court rules Johnson unlawfully suspended parliament" *Reuters*, 24 settembre 2019 <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-court/brexit-crisis-deepens-as-court-rules-johnson-unlawfully-suspended-parliament-idUKKBN1W82RX> ; "Supreme Court: Suspending Parliament was unlawful, judges rule" *BBC* 24 settembre 2019 <https://www.bbc.com/news/uk-politics-49810261>

7 "Johnson suffers another self-inflicted Brexit blow" *the Financial Times*, 12 settembre 2019

8 Francesco Bussoletti "Difesa a 5 Stelle: Italia nel progetto Tempest, il caccia che sostituirà Eurofighter" *La Stampa*, 4 settembre 2019 <https://www.lastampa.it/esteri/2019/09/04/news/difesa-a-5-stelle-l-italia-aderisce-al-progetto-tempest-il-caccia-che-sostituirà-eurofighter-1.37413809>

finanziamento la nuova voce “sviluppo di un nuovo caccia europeo di sesta generazione per la difesa aerea nazionale” che è la missione principale del Tempest come successore del caccia intercettore Eurofighter Typhoon.⁹

La dichiarazione di intenti è stata firmata il 10 settembre 2019 al DSEi, dai due direttori nazionali degli armamenti, il generale Nicolò Falsaperna, Segretario generale della Difesa, per l'Italia e Simon Bollom per il Regno Unito.

L'Italia è il secondo Stato europeo ad aderire dopo la Svezia, al programma britannico per caccia di 6° generazione “Tempest”, che da quest'estate e fino a fine 2020 è aperto all'adesione di eventuali partner internazionali. L'adesione al Tempest è stata particolarmente sostenuta dall'a.d. di Leonardo SpA, Alessandro Profumo, poiché la business unit Electronics UK di Leonardo già partecipa al Team Tempest fin dall'inizio. All'Italia e alla Svezia potrebbero seguire altri partner non necessariamente europei, come ad esempio il Giappone, mentre la Turchia è interessata al programma collaborando già con BAE systems al caccia di 5° generazione turco TAI TF-X.

L'adesione tra i primi Paesi è importante, poiché essendo il Tempest un programma di sviluppo di nuove tecnologie, prima che di sviluppo del velivolo, il *workshare* sarà fondamentale. Leonardo tramite Electronics UK ha già assicurata una presenza, ma è necessario assicurare la partecipazione dell'intero “sistema paese” per dotare le Forze Armate di un successore per l'Eurofighter dal 2040.

L'adesione dell'Italia, inoltre, segna un punto a favore del Tempest rispetto al programma franco-tedesco SCAF, che unendosi alla Svezia e agli altri Paesi europei (e non) che si aggiungeranno al Tempest nel corso del prossimo anno, potrebbe confermare che nella convergenza dei due programmi in uno solo, il vincitore potrebbe essere il Tempest, cui l'eventuale adesione della Francia auspicata nella relazione parlamentare Larsonneur,¹⁰ porterebbe in dote le tecnologie per caccia di 6° generazione sviluppate nell'ambito dello SCAF.

Analisi, valutazioni e previsioni

Il Parlamento è riuscito in pochi giorni ad approvare il Benn Act che pone dei paletti al calendario e ai negoziati con l'UE, mentre la sentenza della Corte Suprema, che non avrà effetti sulle decisioni riguardo la Brexit, ha permesso al Parlamento di tornare in seduta durante le settimane precedenti alla scadenza prevista del 31 ottobre 2019.

Non esiste al momento una maggioranza parlamentare su come affrontare la Brexit, ma esiste un largo consenso bipartisan su come sia necessario un accordo con l'UE.

L'unico modo per assicurare un accordo con l'UE il 17 e 18 ottobre è una soluzione al “backstop”.¹¹ Il presidente del Consiglio Europeo, Donald Tusk, si è detto pronto a esaminare alternative al “backstop” che siano operative, realistiche e accettabili per tutti gli Stati membri dell'Ue, inclusa l'Irlanda.

9 Claudio Catalano “Il punto sul sistema da combattimento aereo futuro franco-tedesco” Osservatorio Strategico 2019, Anno XXI, no.1, CeMiSS, Roma

10 Jean-Charles Larsonneur “Avis fait au nom de la Commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi de finances pour 2019 (n° 1255) Tome VII, Défense Équipement des Forces – Dissuasion N° 1306” Assemblée Nationale Constitution du 4 Octobre 1958, XV législature, registrato il 12 ottobre 2018. http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2019/a1306-tvII.asp#P128_11349, già citato in Claudio Catalano “Il punto sul sistema da combattimento aereo futuro franco-tedesco” Osservatorio Strategico 2019, Anno XXI, no.1, CeMiSS, Roma

11 Il “backstop” è la misura ideata come garanzia che la frontiera tra Irlanda del Nord britannica e Repubblica indipendente d'Irlanda (EIRE) resterà aperta, in conformità agli accordi di Belfast del 10 aprile 1998 che posero fine alla lunga guerra civile in Irlanda del Nord. La violazione degli accordi potrebbero minare la situazione di stabilità e sicurezza che si è creata negli ultimi venti anni, riportando al pericolo di ripresa di scontri violenti. I “Brexiters” sostengono che il “backstop” è un modo per mantenere il Regno Unito nel mercato unico e quindi nella UE, anche dopo la Brexit.

Tuttavia, secondo quanto trapelato dalla Commissione UE non ci sono soluzioni sul tavolo per il *backstop*; al contrario il negoziatore britannico David Frost non avrebbe portato nuove soluzioni, ma anzi avrebbe eliminato quelle messe sul tavolo dal governo May. Frost avrebbe anche sminuito la volontà britannica di collaborare nella sicurezza e difesa europea.¹²

Per cui, se il primo ministro Johnson non ottiene un accordo con l'UE entro il 19 ottobre e si conforma al Benn Act, la previsione più plausibile è per il rinvio della Brexit al 31 gennaio 2020.

Tuttavia, il risultato dell'applicazione del Benn Act potrebbe essere un continuo rimandare la data della Brexit, che porterebbe instabilità politica permettendo alla Brexit di continuare a dominare l'agenda politica, a scapito di altri dossier importanti per il Paese.

L'unica alternativa a questo protrarsi di incertezza sono le elezioni anticipate che attraverso la consultazione dell'elettorato e la formazione di una nuova maggioranza contribuirebbero a prendere una decisione definitiva sulle modalità della Brexit con o senza accordo o, persino, sulla sua cancellazione.

Secondo alcuni analisti, dopo la scadenza del 19 ottobre, sarebbe molto più probabile il verificarsi di elezioni anticipate, sia attraverso una nuova mozione del primo ministro Johnson che otterrebbe il *quorum* parlamentare sia con la caduta del governo in seguito a una mozione di sfiducia da parte delle opposizioni. In tal caso le elezioni anticipate potrebbero svolgersi non prima del novembre 2019.¹³

In caso di sfiducia, però, la procedura del *Fixed Term Parliaments Act* che si applica, prevede un periodo di due settimane, nel quale in Parlamento si può creare una maggioranza parlamentare alternativa. In caso contrario si attiva il processo elettorale.

Allo stesso modo, se il primo ministro Johnson decidesse di dimettersi, si applicherebbe il *Fixed Terms Parliaments Act* e le opposizioni e i conservatori dissidenti cercherebbero di formare un governo alternativo, prima di andare ad elezioni anticipate.

Secondo alcuni, in caso di elezioni anticipate, Johnson potrebbe formare con Nigel Farage una coalizione elettorale pro-Brexit, ma questo gli alienerebbe voti moderati soprattutto in Scozia e a Londra, oltre a spingere a sinistra un eventuale governo Labour.¹⁴

Una vittoria dei conservatori, attualmente favoriti dai sondaggi, manterrebbe l'attuale linea politica con una propensione per il "no deal"; al contrario una vittoria dei laburisti potrebbe portare a ulteriori posticipi della Brexit e a riconsiderare alcuni temi in discussione, dal mercato unico al *backstop*. La registrazione di molti giovani alle elezioni potrebbe essere un'indicazione di una possibile vittoria del fronte anti-Brexit.

Il risultato delle elezioni potrebbe non portare ad una solida maggioranza, in questo caso potrebbe formarsi una coalizione formata dall'attuale opposizione, con laburisti, LibDem e SNP che però non avrebbe una posizione univoca riguardo la Brexit, che andrebbe da una "soft Brexit" con la permanenza nel mercato unico, ad un secondo referendum, alla cancellazione della Brexit con la revoca dell'art.50 TUE.

La leader dei LibDem, Jo Swinson, al congresso del partito a Bournemouth il 16 settembre, ha dichiarato che se i LibDem andranno al governo si impegnano a fermare e a cancellare la Brexit tramite la revoca dell'art.50 TUE e comunque prima delle elezioni si impegneranno con le opposizioni a richiedere un nuovo referendum e a impedire che avvenga una Brexit senza accordo di separazione con l'UE.

L'effettiva linea politica di Johnson sulla Brexit sarà resa nota ufficialmente nel discorso finale al congresso dei conservatori a Manchester il 2 ottobre 2019.

12 Jim Brunson, Sam Fleming et alii "EU's hopes of momentum on Brexit dashed by Johnson team" *The Financial Times*, 9 settembre 2019.

13 Charles Cooper "MPs deny Johnson his October Brexit election — again" *Politico*, 10 settembre 2019 <https://www.politico.eu/article/mps-deny-johnson-his-october-brexit-election-again/>

14 "MPs face last chance to block a no-deal Brexit" *the Financial Times*, 3 settembre 2019