numero 2/2025

ISSN 3035-1839

costituzionalismo britannico e irlandese

Devolution club

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839

Costituzionalismo britannico e irlandese è una rivista scientifica ad accesso aperto, consultabile online a cadenza semestrale, edita dal **Devolution Club**: www.rivistacbi.it

Codice ISSN 3035-1839

DIREZIONE

Alessandro Torre (Direttore responsabile — Università di Bari Aldo Moro)
Roberto Borrello (Università di Siena)
Giuliana Giuseppina Carboni (Università di Sassari)
Eleonora Ceccherini (Università di Genova)
Francesco Clementi (Sapienza Università di Roma)
Maria Dicosola (Università di Bari Aldo Moro)
Pamela Martino (Università di Bari Aldo Moro)
Francesco Palermo (Università di Verona — Eurac Research)
Paolo Passaglia (Università di Pisa)
Giulio Enea Vigevani (Università di Milano-Bicocca)

REDAZIONE

Coordinamento
Luca Dell'Atti, Giuseppe Naglieri

Comitato di Redazione
Monica Capasso, Gennaro Cifinelli, Clara Indellicati, Michele Loforese, Marco Melpignano

INDIRIZZO E CONTATTI DELL'EDITORE

Devolution Club
Piazza Cesare Battisti n.1, 70121 Bari (BA)
c/o Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro
email: devolutionc@gmail.com

Devolution club

COMITATO SCIENTIFICO E DEI REFEREE

AMOS Merris
Queen Mary University — London

ANTHONY Gordon
Queen's University — Belfast

ANTOINE Aurélien
Université Jean-Monnet — Saint-Étienne

BRUSCHI Ugo
Università di Bologna

CARAVALE Mario
Unitelma Sapienza — Roma

CASANAS ADAM Elisenda
University of Edinburgh

CASSESE Sabino
LUISS Guido Carli — Roma

CASTELLÀ ANDREU Josep Maria
Universitat de Barcellona

CASTELLANETA Marina
Università di Bari Aldo Moro

CERVATI Angelantonio
Università di Roma Sapienza

DE VERGOTTINI Giuseppe
Università di Bologna Alma Mater

DECARO Carmela
LUISS Guido Carli — Roma

DELLEDONNE Giacomo
Scuola Superiore Sant'Anna Pisa

DOYLE Oran
Trinity College — Dublino

FASONE Cristina
LUISS Guido Carli — Roma

FERRARO Luigi
Università di Napoli — Parthenope

FRANZINI Maurizio
Università di Roma Sapienza

FROSINI Justin O.
Università di Milano Bocconi

FUSARO Carlo
Università di Firenze

GIANFRANCESCO Eduardo
Università di Modena

GRASSO Giorgio
Università dell'Insubria — Varese/Como

GROPPI Tania
Università di Siena

GROSSO Enrico
Università di Torino

GUASTAFERRO Barbara
Università di Napoli Federico II

HICKEY Tom
Dublin City University

IACOMETTI Miryam
Università di Milano

JACONELLI Joseph
University of Manchester

KAVANAGH Aileen
Trinity College — Dublino

KAVANAGH Dennis
University of Liverpool

KEATING Michael
University of Aberdeen

LANCHESTER Fulco
Università di Roma Sapienza

LEYLAND Peter
SOAS - Londra

LORELLO Laura
Università di Palermo

LUPO Nicola
LUISS Guido Carli - Roma

MANETTI Michela
Università di Siena

MARTINELLI Claudio
Università di Milano Bicocca

MARTINICO Giuseppe
Scuola Superiore Sant'Anna — Pisa

MEZZETTI Luca
Università di Bologna Alma Mater

MONTANARI Laura
Università di Udine

MUSCATELLI Sir Anton
University of Glasgow

NORTON of LOUTH Lord
University of Hull

O'CINNEIDE Colm
University College London

OROFINO Marco
Università di Milano

PALICI DI SUNI Elisabetta
Università di Torino

PAROLARI Sara
EURAC — Bolzano

PASSAGLIA Paolo
Università di Pisa

PFERSMANN Otto
École des Hautes Études en Sciences Sociales — Parigi

PIERGIGLI Valeria
Università di Siena

POGGESCHI Giovanni
Università del Salento

REGASTO Saverio
Università di Brescia

RINELLA Angelo
LUMSA — Roma

RIZZONI Giovanni
LUISS Guido Carli - Roma

ROSSI Davide
Univ. Trieste

RUGGERI Antonio
Università di Messina

SALERNO Giulio Maria
ISSIRFA-CNR

SCAFFARDI Lucia
Università di Parma

SCHEFOLD Dian
Universität Bremen

SCOTT Andrew
University of Edinburgh

SERIO Mario
Università di Palermo

SMORGUNOV Leonid
Russian Academy of Sciences

SPERTI Angioletta
Università di Pisa

TARCHI Rolando
Università di Pisa

TIERNEY Stephen
University of Edinburgh

TONIATTI Roberto
Università di Trento

TROILO Silvio
Università di Bergamo

VEDASCHI Arianna
Università di Milano Bocconi

VIOLINI Lorenza
Università Statale di Milano

VOLPE Luigi
Università di Bari Aldo Moro

WICKS Elizabeth
University of Leicester

I contributi editi dalla rivista sono soggetti alla **licenza Creative Commons BY-NC-ND**, che consente la distribuzione libera dell'opera per soli scopi non commerciali, purché si mantenga la citazione dell'autore e che vieta qualsiasi adattamento e modifica del lavoro senza l'autorizzazione dell'autore.

costituzionalismo britannico e irlandese

Indice

numero 2/2025 · volume 4
ISSN 3035-1839

Foreword

Fulco Lanchester
Una mission in progress 7

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

Giacomo Delledonne
Il Parliament Act 1911: punto di arrivo o punto di partenza? 13

Lorenzo Pacinotti
La grande trasformazione costituzionale. Una interpretazione storiografica 27

Luca Dell'Atti
Tory irrequieti Il paradosso costituzionale del riformismo conservatore britannico (2010-2024) 42

Parlamento e Governo

Claudia Marchese
Dal modello ai modelli di legislazione elettorale nel Regno Unito 59

Laura Starace
Le elezioni suppletive: potenziale e contraddizioni di una finestra aperta sugli orientamenti dell'elettorato 82

Giulia Caravale
Il rapporto tra Corona e Camera dei Comuni nell'evoluzione costituzionale inglese 101

Giurisdizione costituzionale

Mario Serio
La parabola del consenso informato nell'esperienza giuridica inglese 117

Alessandro Torre, Pamela Martino
La giurisprudenza della corte suprema del Regno Unito nel biennio 2022-2023 131

Devoluzione e governo locale

Alessandro Lauro
Il governo dei porti nella Costituzione del Regno Unito 192

Sara Parolari
La riforma delle relazioni intergovernative nel Regno Unito tra luci e ombre 206

Michele Loforese 219
La devolution alla prova degli anni Settanta. Gli studi di Carlo Bonomi.

Rapporti con l'Unione Europea

Elena Montagnani 248
L'economia circolare nel Regno Unito: evoluzione normativa tra devoluzioni territoriali e distacco dall'Unione Europea

Teoria e storia costituzionale

Isabel B. Taylor 269
Reformation, Rebellion, and Murdered Monarchs: Historical Research Requests at the Crown's State Paper Office in the Long Eighteenth Century

Paolo Gheda 293
Monarchia britannica al femminile e società civile

Paolo Rondini 315
La Corona inglese e l'amministrazione del regno

Modello Westminster nel mondo

Andrea Fiorentino, Emanuele Gabriele 340
God not save the Queen/King? Gli inni nazionali dei Commonwealth Realms tra continuità con il passato imperiale e costruzione di nuove identità inclusive

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Aurélien Antoine 366
Retour sur Écrire la Constitution britannique. Une introduction au droit politique britannique, Denis Baranger (Presses Universitaires de France, coll. Léviathan, 2008, 315 p.)

Laura De Gregorio 376
Recensione a P. Pannia La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito. Uno studio comparato, Cedam, Padova, 2021

Francesco Fumarola 381
Recensione a W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), Roman Law and Common Law: A Comparison in Outline, I and II edition, Cambridge University Press, 1952

Laura Frosina 388
Recensione a B. Dickson, Key ideas in law: the concept of fairness, London- New York, Hart Publishing, 2025

Monica Capasso 396
Recensione a Robert Thomas, Administrative law in action. Immigration administration, Hart, 2022

Clara Indellicati 407
Recensione di A Troubled Constitutional Future: Northern Ireland After Brexit di Mary C. Murphy e Jonathan Evershed

Elisabetta Palici Di Suni 412
Micheal Jackson and Philippe Lagassé (eds.), Canada and the Crown. Essays on Constitutional Monarchy

Katia Laffusa 420
Recensione a W. Churchill, Savrola contro il dittatore della Laurania, Gallucci Editore, 2022

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-K7A

Foreword

Una mission in progress

Fulco Lanchester
Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato,
Sapienza Univerità di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Una mission in progress

di Fulco Lanchester*

Sommario: 1. *L'occasione;* 2. *Il costituzionalismo;* 3. *Devolution Club e Costituzionalismo britannico e irlandese;* 4. *Una mission in progress.*

1. *L'occasione.*

La difficile condizione storico-spirituale del costituzionalismo contemporaneo e la necessità di riaffermarne le radici inglesi come *limite al potere* in qualsiasi organizzazione -soprattutto in quelle politicamente rilevanti - costituiscono il presupposto di questo breve intervento introduttivo al nuovo numero di *Costituzionalismo britannico e irlandese [da ora CBI]*, diretto da Alessandro Torre e pubblicato dal *Devolution Club*. Sosterrò che l'originalità della *mission* di questo periodico, delineata dal suo Direttore nel primo fascicolo, debba estendersi oltre il titolo formale della Rivista abbracciando il complessivo ambito del *diritto pubblico anglo-americano* sia per ragioni scientifiche, sia per motivi culturali.

2. *Il costituzionalismo.*

Come è noto, il termine *costituzionalismo* non è risalente, ma frutto della crisi successiva alla prima ondata di democratizzazione[1] e della riflessione degli anni Venti e Trenta[2] del secolo scorso. Le seminali opere statunitensi di Charles H. McIlwain (1871-1968)[3], ma anche quella precedente di Andrew C. McLaughlin (1861-1947)[4] testimoniano una riflessione volta ad affermare le radici storiche e la vitalità dello Stato di diritto costituzionale di massa, in polemica con lo Stato autoritario o con quello totalitario che, dopo il primo conflitto mondiale, avevano preso piede in Europa continentale[5]. È significativo che, in precedenza, il termine fosse stato utilizzato in Gran Bretagna solo da James Lorimer (1863-1867)[6] nel periodo che precedette l'allargamento del suffragio e che fu caratterizzato dal dibattito tra John Stuart Mill (1806-1873) e Walter Bagehot (1826-1877).

La riflessione del secolo scorso si collegava alla dinamica dell'istituzione storicamente situata denominata Stato moderno, poi divenuto contemporaneo, che aveva visto consolidarsi, attraverso un processo storico, specifiche *formole politiche* elaborate come giustificazione ideologica del rapporto comando-obbedienza.[7]

---

* Professore ordinario di Diritto costituzionale italiano e comparato, Sapienza Università di Roma.

[1] V. S. P. Huntington, *Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century,* Norman, University of Oklahoma Press,1991.

[2] Faccio riferimento sinteticamente a C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, München, Duncker & Humblot, 1926 (II ed) **e** J. Barthélemy, *La crise de la démocratie représentative,* Paris Giard, 1928.

[3] C. H. McIlwain, *Constitutionalism & the Changing World.Collected Papers,* Cambridge, U.P.,1939; Idem, *Constitutionalism: Ancient and Modern,* Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1940.

[4] A. C. McLaughlin, *The Foundations of American Constitutionalism,* New York, University Press, 1932.

[5] Si v. F. Lanchester, *Il costituzionalismo contemporaneo e l'incubo di Weimar, Milano, Wolters-Kluwer, - Cedam, 2023, passim.*

[6] V. J. Lorimer, *Constitutionalism of the Future; or Parliament the Mirror of the Nation,* Edinburgh A. and C. Black, 1865.

[7] V. G. Mosca, *Elementi di scienza politica,* Roma, Bocca, 1896, passim.

Come ha sostenuto Maurizio Fioravanti (1952-2022), accanto al limite al potere e al principio dell'equilibrio si era progressivamente affermato, in ambito pubblicistico, l'elemento della partecipazione grazie all'estensione del suffragio[8]. Il costituzionalismo finisce quindi per comprendere, da un lato, l'organizzazione dei poteri pubblici e, dall'altro, i diritti dei singoli e dei gruppi componenti la comunità politica nell'ambito dello Stato di massa. [9]

Nell'esperienza concreta l'evoluzione del costituzionalismo moderno si è accompagnata a tre rivoluzioni (inglese:1648-1689; americana: 1776; francese:1789) e a quattro filoni applicativi: i tre scaturiti dalle citate rivoluzioni e da quello continentale europeo.[10]

Un secolo fa, dopo il primo conflitto mondiale e l'implosione della centralità geopolitica europea, la crisi degli ordinamenti democratici pone il problema del costituzionalismo come garanzia rappresentata da una Costituzione documentale e rigida. Lo *Stato di diritto costituzionale democratico di massa* nasce, dunque, in Europa dopo il secondo conflitto mondiale, accogliendo anche l'utopia di un ordine internazionale regolato. Tuttavia, tale costruzione si basava anche sulla primazia economica e geopolitica "occidentale", esito di uno spostamento degli assi dal Mediterraneo all'Atlantico e culminato, nella prima parte del XX secolo, nel passaggio di testimone dall'Impero britannico agli Usa. Come ha lucidamente affermato il *Bundesverfassungsgericht* tedesco nel *Lisboa Urteil* (2009)[11] il processo di integrazione sovranazionale europea si **è** sviluppato ed **è** stato a lungo favorito dall'ombrello degli interessi strategici nord-americani, un ombrello che, dopo il 1989, si è progressivamente ristretto con il mutare dei concreti rapporti di potenza. Dall'immediato secondo dopoguerra, nell'ambito del bipolarismo USA-URSS, si sono infatti attivati processi di sviluppo e di decolonizzazione, che dagli anni Settanta hanno iniziato a provocare un ulteriore spostamento dell'asse geopolitico dall'Atlantico al Pacifico, prima in un dualismo nippo-americano e poi, dal primo decennio del terzo millennio, sino-americano.

Il crollo del *muro di Berlino e del socialismo reale* ha illuso molti sulla fine della storia e sul trionfo del costituzionalismo democratico (si v., in proposito, la nota polemica fra Francis Fukuyama, 1952, e Samuel P. Huntington,1927-2008)[12]. Il costituzionalismo è oggi palesemente in crisi non solo negli Usa e in Europa, ma in generale nel mondo. Il percorso statunitense ha fornito i segnali più recenti nell'ultimo quarto di secolo, a partire dal caso *Gore v. Bush*[13], passando per le *Twin Towers* (che hanno certificato l'insicurezza della potenza insulare) e per il caso Guantanamo[14], sino ad arrivare all'assalto di *Capitol Hill* di cinque anni fa e alla rielezione di Trump

[8] v. M. Fioravanti, *Costituzionalismo. Percorsi della storia e tendenze attuali, Roma*, Laterza, 2009, 29 ss.

[9] In argomento v. M. Gregorio - B. Sordi (a cura di), *Lo Stato costituzionale. Radici e prospettive,* Atti della giornata di studi in memoria di Maurizio Fioravanti, Milano, Giuffrè,2023.

[10] V. F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Milano, Giuffrè, 2004, passim.

[11] Traduzione della sentenza del Bundesverfassungsgericht, secondo senato, del 30 giugno 2009 sul Trattato di Lisbona, a cura di J. Luther (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/Traduzione_sentenza.pdf)

[12] V. F. Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, London: Hamish Hamilton, 1992 e S.P. Huntigton, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World*, New York, Simon & Schuster, 1996.

[13] Su cui v. C. Wells, *Inside Bush v. Gore,* Gainesville, University Press of Florida, 2013.

[14] Mi riferisco perlomeno ai tre noti casi sottoposti alla Corte suprema Usa: Rasul v. Bush, 542 US 466 (2004); Hamdan v. Rumsfeld (2006); Boumediene v. Bush (2008).

nel novembre 2024. In questo quadro, l'attuale riedizione della *Dottrina Monroe* nella versione *Donroe*[15] si inserisce in una dinamica che sembra mettere in discussione dall'interno la celebre dottrina rooseveltiana delle *quattro libertà*.
Donald Trump rappresenta, in sostanza, la concretizzazione di segnali di lungo periodo della crisi del *creed Wasp* (*White Anglo-Saxon Protestant)*, già evidenziati da Huntington nel suo ultimo volume *Who Are We?* del 2004. Tale crisi rivela le difficoltà di individuare un *lubrificante* capace di attenuare le fratture oramai strutturali che attraversano la democrazia americana[16] sul piano sociale, politico e istituzionale. Un'analoga dinamica si è manifestata in Europa, dove, dopo il crollo del muro e la riunificazione tedesca, si è progressivamente certificato invece il fallimento del salto di qualità dell'Unione europea, accompagnato da processi di centrifugazione politica e dalla crescente periferizzazione del continente.

3. *Devolution Club e Costituzionalismo britannico e irlandese.*
Tutto questo rimanda necessariamente allo studio delle origini del costituzionalismo e dei modelli concreti attraverso cui esso si è sviluppato nella contemporaneità. In Italia il successo dell'esperienza costituzionale inglese (e poi britannica), fondata sulla convergenza storica tra giuristi di common law e la teoria della sovranità del Parlamento, si era accompagnato alla prospettiva liberale moderata di stampo cavourriano, polemicamente orientata contro il modello razionalista francese nelle sue differenti declinazioni.[17] Nell'esperienza ottocentesca l'analisi scientifica del caso britannico era stata analizzata in modo profondo dalla scuola costituzionalistica storico-politica (Luigi Palma, 1837-1899; Attilio Brunialti, 1849-1920), ma era stata ben presto messa da parte dalla progressiva democratizzazione del modello e dall'avvento della metodologia della scuola orlandiana, basata sul riferimento tedesco alla linea Gneist, Laband e Jellinek. L'evoluzione istituzionale britannica, che scuoterà il Regno Unito dagli anni Ottanta del secolo XIX fino alla riforma del 1911, porterà Gaetano Arangio Ruiz (1857-1936) ad affermare che i passi degli allievi italiani risultavano più conseguenti di quelli del maestro britannico.[18] L'attenzione per giuristi britannici come Frederic William Maitland (1850-1906) e Albert Dicey (1835-1922) non era allora particolarmente rilevante[19]; inoltre le difficoltà causate dalla transizione del bipartitismo britannico descritte anche da James

[15] J. Nicas, *The 'Donroe Doctrine': Trump's Bid to Control the Western Hemisphere* (https://www.nytimes.com/2025/11/17/world/americas/trump-latin-america-monroe-doctrine.html).

[16] V. S.P. Huntington, *Who Are We? The Challenges America's National Identity*, New York, Simon & Schuster, 2004.

[17] In questa prospettiva si spiega la pubblicazione, su suggerimento di Cavour, dell'opera di E. Hallam, *Storia costituzionale di Inghilterra dal cominciamento del regno di Enrico 7. alla morte di Giorgio 2.*, prima traduzione italiana dall'originale inglese del barone V. d'Ondes Reggio; preceduta da un suo avvertimento sulla medesima e da un suo discorso sul reggimento politico in Europa dalla conquista barbarica allo stabilimento della feudalità, Torino, Pomba (poi UTET), 4 voll.,1854-1855.

[18] V. G. Arangio Ruiz, *L'odierna questione costituzionale inglese: note di cronaca e raffronti*, in *Rivista di diritto pubblico*, 1911, pp.447 ss. V. Su questo L. Cerasi, *Anglophilia in Crisis: Italian liberals, the 'English Model' and Democracy in the Giolitti Era, Modern Italy, Volume 7, Issue 1, May 2002, pp. 5 ss.* (ma v. anche *Giornale di storia costituzionale*, 2003, n.5).

[19] Significativa quindi la traduzione e edizione italiana di A.V. Dicey, Introduzione allo studio del diritto costituzionale: le basi del costituzionalismo inglese, Bologna, Il Mulino, 2003 a cura di A. Torre.

Bryce (1838-1922)[20], non potevano favorire un risveglio efficace dell'interesse per un modello oramai respinto dagli stessi avvenimenti italiani degli anni Venti.
Lo Stato di diritto costituzionale democratico di massa del secondo dopoguerra non poteva che guardare di sguincio la Gran Bretagna (nonostante l'interesse per lo sviluppo dello Stato sociale a partire dal Rapporto Beveridge), mentre la Costituzione irlandese non veniva considerata rilevante[21]. Pur nella consapevolezza della distanza, l'interesse si orientava soprattutto verso gli Stati Uniti come superpotenza occidentale e la vicenda dell'insegnamento del Diritto pubblico americano (si pensi al concorso di Padova 1962) si inseriva nelle strette relazioni che una generazione di costituzionalisti intratteneva con l'Oltreatlantico[22].
Al di là di vicende che hanno portato, negli anni '80 del secolo XX, all'istituzione dell'insegnamento di Diritto pubblico anglo-americano, è solo dagli anni '90 che rifiorisce l'attenzione per il caso britannico. Un'attenzione promossa in primo luogo da Alessandro Torre[23] e da Giulia Caravale[24](entrambi allievi del Dottorato in Teoria dello Stato e istituzioni giuridiche comparate fondato da Mario Galizia,1921-2013[25]), ma orientata anche dall'attività del *Devolution Club*, nato in origine per monitorare le trasformazioni del rapporto centro-periferia nel Regno Unito della fine XX secolo.

4. *Una mission da concretizzare in progress*.
La ricostruzione così delineata mi conduce a tornare sul titolo e sulla *mission* di questo periodico. Una *mission in progress* della Rivista, esplicitata dal suo Direttore e fondatore nel primo numero, è invero molto più ampia di quanto lasci intendere suo titolo, apparentemente e - forse per diplomazia accademica - circoscritto al territorio delle due maggiori Isole britanniche. Come afferma lo stesso Alessandro Torre, la Rivista si configura piuttosto come una passerella per poter studiare e comprendere aree caratterizzate, o comunque influenzate, sia dal *common law* sia dalla tradizione istituzionale inglese. Non si tratta quindi di un periodico che si limita ad esaminare la realtà di uno (o due) ordinamenti europei, ma di una pub-

[20] V. J. Bryce, *Modern democracies*, New York, MacMillan, 1921, pp.111 ss.

[21] *La costituzione dell'Irlanda (Eire),* a cura di P. Biscaretti Di Ruffia, Firenze, Sansoni, 1946.

[22] V. C. Pinelli, *Costituzionalisti del Novecento,* Macerata, Quodlibet, 2024 ed in particolare il cap. XVII: *Sguardi oltre Atlantico di costituzionalisti italiani fra gli anni Sessanta e gli anni Ottanta, pp.353 ss.*

[23] V. A. Torre, *Il territorial government nel Regno Unito*, Bari, Cacucci, 1990; Idem, *Interpretare la Costituzione britannica: itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997; Idem, *Il magistrato dell'assemblea: saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000; *La Costituzione britannica*: atti del Convegno dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo : Bari, Università degli studi, 29-30 maggio 2003 / a cura e con prefazione di Alessandro Torre, Luigi Volpe; Idem, *Regno Unito,* Bologna, Il Mulino,2005

[24] V. G. Caravale, *Il governo del premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito,* Milano, Giuffrè, 1997; Idem, *Il governo legislatore: esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti, Milano,* Giuffrè, 2004;

[25] Di Mario Galizia, emerito di Diritto costituzionale italiano e comparato presso la Facoltà di Scienze politiche dell'Università Sapienza di Roma, allievo di Piero Calamandrei e di Costantino Mortati, si deve segnalare la profonda propensione per lo studio del modello britannico e la sua recezione in Italia testimoniata nella sua ricerca dagli anni '50 del secolo XX. Si v. in particolare: M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del Settecento, in tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l'appartenenza al Parlamento,* in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Padova, Cedam, 1974, 2371.; Idem, *Studi sui rapporti fra Parlamento e Governo,* I, Milano, Giuffrè, 1972, pp.131 ss. Per una testimonianza e una valutazione v. G. Caravale, *L' attualità della lezione di Mario Galizia*, in *Nomos*, 2021, n.3.

blicazione specializzata nel comprendere le radici e l'evoluzione di una tradizione giuridica dalla portata globale, articolata nel campo dell'organizzazione dei pubblici poteri e nella tutela dei diritti individuali. Essa deve, quindi, esplicare tutte le sue potenzialità, di cui ho accennato in occasione della stessa presentazione romana della pubblicazione (16 maggio 2025) [26]. In quella circostanza ricordai come a Roma fosse stato attivato nel 1980 il primo insegnamento di *Diritto pubblico anglo-americano*. Non quindi *Diritto pubblico americano*, cattedra – come si è detto – istituita attraverso il concorso padovano (1962), che vide ternati Antonio La Pergola, Giovanni Bognetti e Paolo Tesauro[27], ma un corso che si inseriva nell'analisi comparatistica degli ordinamenti giuspubblicistici con radici nella famiglia di *common law*. La *mission* di *Costituzionalismo britannico e irlandese* così come delineata da Torre merita, dunque, di essere ulteriormente esplicitata, evidenziando come il modello pubblicistico inglese abbia seguito un percorso peculiare che necessita oggi di una rinnovata valorizzazione. È quanto del resto stanno già facendo i partecipanti al *Devolution Club*, l'associazione che all'inizio di questo millennio ha segnato un salto di qualità incrementale nella ricerca in materia.

Ribadisco, dopo il successo iniziale in Italia durante il Risorgimento e nei primi lustri unitari, il modello inglese si era significativamente ridimensionato, lasciando spazio ad altri modelli concreti[28] . Il tema non era tanto quello del metodo (o meglio non soltanto), quanto piuttosto quello della filosofia politica che ne sorreggeva e orientava le scelte di metodo. L'individualismo liberale posto alla base del modello costituzionalistico britannico veniva contrastato da un lato, dall'impostazione comunitaria della *volonté générale rousseuviana e,* dall'altro, dalla tradizione statualistica francese. Oggi non solo risulta necessario riaffermare i valori del costituzionalismo come contropotere nelle organizzazioni pubblicistiche e non, mettendo in opportuna evidenza il ruolo dell'ordine giudiziario, ma dal punto di vista della ricerca scientifica risulta altamente proficuo esaminare lo stato e lo sviluppo dello stesso negli ordinamenti anglo-americani in senso ampio e con una metodologia comparatistica diacronica e sincronica.

Una simile *mission,* richiamata anche da Roberto Toniatti nell'editoriale del numero 2/2024[29], dovrebbe essere estesa perlomeno a tutti gli ordinamenti del *Commonwealth*, previo ulteriore ampliamento del già ricco Comitato scientifico e la definizione di una griglia selettiva di argomenti da affrontare in modo sistematico. Un compito ancora in *progress* ma inserito in un percorso già bene avviato.

---

[26] XV Seminario annuale del Devolution Club https://www.radioradicale.it/scheda/759350/xv-seminario-annuale-del-devolution-club

[27] Commissione: Giorgio Balladore Pallieri, Egidio Tosato, Franco Pierandrei, Vincenzo Gueli, Giuseppe Guarino; vincitori: Antonio La Pergola, Giovanni Bognetti, Paolo Tesauro. Leopoldo Elia (1925-2008) vinse invece il concorso di Ferrara (1962) per il Diritto costituzionale con Commissione composta da Presidente: Giorgio Balladore Pallieri, Vezio Crisafulli, Carlo Esposito, Franco Pierandrei, Vincenzo Sica; vincitori: Leopoldo Elia, Manlio Mazziotti, Livio Paladin. E' opportuno segnalare che sul lato giusprivatistico il Diritto anglo- americano negli anni '60 del secolo scorso venne insegnato a Padova da Giorgio Bernini (1928-2020), mentre tra gli anni Venti e Trenta Mario Sarfatti (1876-1962) aveva ricoperto l'incarico di Diritto inglese nell'Università di Torino .

[28] V. G. Quagliariello, *L'isola che non c'è più. Il "modello inglese" ed una crisi di fine secolo, in* https://www.persee.fr/doc/efr_0223-5099_1997_act_240_1_5236

[29] V. R. Toniatti, *Common Law Constitutionalism,* in CBI,2024, N.2.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-3F9

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

Il Parliament Act 1911: punto di arrivo o punto di partenza?

Giacomo Delledonne
Professore Associato di Diritto Costituzionale e pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Il Parliament Act 1911: punto di arrivo o punto di partenza?

di Giacomo Delledonne*

Abstract (Ita): Il saggio presenta in forma critica la crisi costituzionale britannica del 1909-1911, risoltasi con l'approvazione del Parliament Act 1911.Dopo essersi soffermato sulle ragioni di lungo periodo che giustificavano la messa in discussione della posizione costituzionale della House of Lords, lo scritto analizza le posizioni degli attori coinvolti, gli argomenti costituzionali adoperati e le implicazioni del varo di questo constitutional statute. Il Parliament Act 1911 può essere descritto come il punto di arrivo del lungo Ottocento, sia come il punto di avvio di un decennale processo di riforma della Camera alta che giunge fino ai nostri giorni.

Abstract (Eng): This essay offers a critical presentation of the British constitutional crisis of 1909– 1911, which was resolved with the passing of the Parliament Act 1911.After focusing on the long-term reasons justifying the questioning of the constitutional position of the House of Lords, the paper analyses the positions of the actors involved, the constitutional arguments used, and the implications of the passage of this constitutional statute. The Parliament Act 1911 can be understood both as the end point of the long nineteenth century and as the starting point of a decade-long process of reforming the upper house that has continued to the present day.

Parole chiave: House of Lords; Parliament Act 1911; bicameralismo

Keywords: House of Lords; Parliament Act 1911; bicameralism

Sommario: Introduzione

Introduzione

Questo saggio propone una lettura critica del *Parliament Act 1911*, l'atto legislativo che pose formalmente fine all'equiordinazione della *House of Commons* e della *House of Lords*. Il *Parliament Act 1911* è un *constitutional statute* che si colloca all'inizio di un lungo percorso di riforma della *House of Lords*, che prosegue ininterrotto fino ai nostri giorni ed è stato scandito, nel tempo, dal *Parliament Act 1949*, dal *Life Peerages Act 1958*, dal *Peerage Act 1963*, dallo *House of Lords Act 1999* e dallo *House of Lords Reform Act 2014*[1]. Si tratta, insomma, di un momento-spartiacque, in cui si può scorgere l'avvio di un processo riformatore di un'istituzione millenaria che non ha ancora trovato, a oggi, un assestamento soddisfacente.

D'altra parte, il conflitto risoltosi col varo del *Parliament Act 1911* può essere descritto come una crisi multidimensionale, che investì varie componenti della forma di governo e finanche della forma di Stato del Regno Unito. Una lettura possibile si sofferma sulle divergenze fra *Lords* e *Commons*, oltre che, naturalmente, fra l'opposizione conservatrice e i governi liberali guidati da Campbell-Bannerman e poi da Asquith. Se si volge lo sguardo verso la

* Professore Associato di Diritto Costituzionale e pubblico, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

[1] Si vedano P. Dorey, A. Kelso, *House of Lords Reform Since 1911: Must the Lords Go?*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2011; C. Ballinger, *The House of Lords 1911-2011: A Century of Non-Reform*, Oxford, Hart Publishing, 2012; M. Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revisited*, Oxford, Oxford University Press, 2013; P. Norton, *Reform of the House of Lords*, Manchester, Manchester University Press, 2017. Nella letteratura in lingua italiana si possono vedere G. Caravale, *La Camera dei Lords nel dibattito sulle riforme costituzionali in Gran Bretagna*, in *Il Politico*, vol., 61, n. 2, 1996, pp. 231-249; Ead., *Il bicameralismo britannico nel duemila*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2000, pp. 545-565; Ead., *"Modest and simple": la piccola riforma della* House of Lords, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 2014, pp. 710-713; J.O. Frosini, *La riforma della Camera dei Lords: un dibattito che dura da più di un secolo*, in *Percorsi costituzionali*, n. 2, 2014, pp. 493-508. Sui più recenti progetti di riforma v. J.O. Frosini, *Nuova Gran Bretagna, Nuova Camera dei* Lords*?*, in *DPCE online*, n. 3/2024, pp. 1971-1984.

Corona, si tratta di un passaggio significativo nell'atteggiarsi dei rapporti fra Monarca e *cabinet*. Da un diverso punto di vista, è possibile leggere la crisi del 1909-1911 come una tappa nel processo di edificazione del *regulatory state*[2]. L'approvazione del *Parliament Act 1911* è indubbiamente il punto di arrivo di un lungo percorso di democratizzazione dell'ordinamento britannico (per cui v. *infra*, par. 2); al tempo stesso, vi si può scorgere il punto di partenza di un'evoluzione che si è protratta per tutto il secolo XX e arriva fino ai nostri giorni[3]. All'inizio del secolo XX, infatti, la *House of Commons*, in cui nel Medioevo sedevano i rappresentanti degli *shires* e dei *boroughs*, si era già considerevolmente trasformata per effetto delle varie ondate di allargamento dell'elettorato attivo, per cui sarà sufficiente citare i tre *Reform Acts* ottocenteschi, risalenti, rispettivamente, al 1832, al 1867 e al 1884; per contro, la *House of Lords*, coi *Lords Spiritual* e i *Lords Temporal*, appariva in buona parte immutata, per lo meno in superficie[4].

2. L'antefatto: la *House of Lords* nella *unwritten constitution* e le trasformazioni costituzionali del lungo Ottocento.

È possibile studiare le vicende del *Parliament Act 1911* come un capitolo della storia del bicameralismo e del progressivo declino del bicameralismo perfetto o simmetrico. Nella *unwritten constitution* britannica, le attribuzioni della *House of Commons* e della *House of Lords* erano formalmente identiche. Questa equiordinazione trovava espressione nella dottrina della *parliamentary sovereignty*, in virtù della quale la legge è il prodotto dell'incontro fra le volontà dei *Lords* e dei *Commons* e la sanzione regia (*royal assent*). Al di là di questa constatazione, però, nel corso del secolo XIX – e in particolare dopo le riforme del 1867 e del 1884 – la formale equiparazione dei due rami del Parlamento era stata significativamente ridefinita dall'emergere di alcune *conventions of the constitution*. Si riteneva, in particolare, che il *Cabinet* necessitasse essenzialmente della fiducia della Camera elettiva, che le iniziative legislative dell'Esecutivo approvate dalla *House of Commons* non avrebbero incontrato l'opposizione della Camera alta e che la stessa *House of Commons* avrebbe dovuto godere di una qualche forma di primazia nelle scelte legislative riguardanti le entrate e le spese[5]. In seguito all'entrata in vigore del *Reform Act 1832*, si era radicata la convinzione che la *House of Lords* non avrebbe più potuto provocare la caduta del Governo in carica. A distanza di quasi trent'anni dalla *grande riforma* del 1832, il parlamentare sir James Graham – esponente liberale, in precedenza sostenitore di Robert Peel – osservava: *«The day is gone when a conclave of Dukes could sway a Parliament»*[6]. Si tratta, si può dire, di una traiettoria che rivela qualche punto di contatto con l'evoluzione di altre seconde camere nel corso del *lungo Ott-*

[2] Per questa chiave di lettura v. P. Craig, *English Administrative Law from 1550: Continuity and Change*, Oxford, Oxford University Press, 2024, pp. 87-88.
[3] Cfr. M. Russell, *The British House of Lords: A Tale of Adaptation and Resilience*, in J. Luther, P. Passaglia, R. Tarchi (eds.), *A World of Second Chambers: Handbook for Constitutional Studies on Bicameralism*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 65.
[4] Cfr. M. Russell, *The British House of Lords*, cit., pp. 66-67. La principale eccezione è rappresentata dall'*Appellate Jurisdiction Act 1876*, che prevedeva che gli alti magistrati potessero essere nominati *Lords of Appeal in Ordinary*, con un titolo non ereditario.
[5] Cfr. M. Russell, *The British House of Lords*, cit., p. 67.
[6] C.S. Parker, *Life and Letters of Sir James Graham, Second Baronet of Netherby, P.C., G.C.B., 1792-1861*, II edizione, vol. II, London, John Murray, 1907, p. 366 (cit. in I. Jennings, *Cabinet Government*, III edizione, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, p. 490).

ocento: è il caso, pur nella consapevolezza delle notevoli differenze ordinamentali, del Senato del Regno d'Italia[7].

Può essere collocata nei primi anni del secolo, durante la lunga stagione di William Pitt il Giovane, la trasfigurazione del potere di nomina: in sede di creazione di nuovi pari, il Re avrebbe agito seguendo l'*advice* del Primo ministro[8]. Per effetto delle nomine caldeggiate da Pitt il Giovane, i *Tories* poterono contare su una maggioranza strutturale in seno alla *House of Lords*, che sarebbe perduto fino al varo dello *House of Lords Act 1999*. Inoltre, sebbene il dibattito su una trasformazione della *House of Lords* sia più antico, le origini del processo incrementale di riforma della Camera alta possono essere collocate con sicurezza nella seconda metà del secolo XIX[9]. Un punto degno di nota è che questa discussione si concentrò in primo luogo sulla composizione dell'organo. Accanto al tradizionale *escamotage* della creazione di nuovi pari, fu avanzata, con circa un secolo di anticipo sul *Life Peerages Act 1958*, la proposta di introdurre pari non ereditari, ancorché in numero limitato[10].

Sebbene la Camera alta svolgesse il suo ruolo con un certo *self-restraint*, non mancarono le occasioni di conflitto, soprattutto sulla questione irlandese. Nel 1868 l'esame di un disegno di legge sul *disestablishment* della Chiesa d'Irlanda, seguito dalla convocazione di elezioni generali, portò lord Salisbury a formulare la c.d. *referendal theory*: sulla base di questa *doctrine*, la *House of Lords* avrebbe dovuto desistere dall'opposizione a un progetto di legge già approvato dall'altra assemblea nel caso in cui l'elettorato avesse avuto la possibilità di esprimere il suo punto di vista nelle elezioni generali[11]. Al di là dei tatticismi contingenti, si trattava di un tentativo di contemperare la posizione istituzionale della *House of Lords* col consolidamento, sempre più evidente, del carattere propriamente *democratico* della forma di governo britannica. Al tempo stesso, dal riconoscimento della supremazia del corpo elettorale non discendeva automaticamente la fine del bicameralismo paritario: secondo lo stesso lord Salisbury, *«[i]t appears to me of vital necessity that our acceptance of bills to which we are opposed should be regulated on some principle. If we listen to the Liberals we should accept all important bills which had passed the house of commons by a large majority. But in effect would be to efface the house of lords. […] The plan which I prefer is frankly to acknowledge that the nation is our Master though the House of Commons is not»*[12]. La *referendal theory* trovò piena applicazione negli ultimi due decenni del secolo XIX, dominati dalla questione irlandese e dalla *leadership* di lord Salisbury nel Partito conservatore. Naturalmente, la *referendal theory* fu oggetto di critiche più o meno aspre da parte degli ambienti liberali: sir Charles Dilkes, un parlamentare liberale di simp-

[7] Per una panoramica, v. F. Palermo, M. Nicolini, *Il bicameralismo. Pluralismo e limiti della rappresentanza in prospettiva comparata*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, pp. 51-58; e, volendo, G. Delledonne, *Perfect and Imperfect Bicameralism: A Misleading Distinction?*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 10, n. 2, 2018, pp. 77-79. V. inoltre S. Bonfiglio, *Il Senato in Italia. Riforma del bicameralismo e modelli di rappresentanza*, Roma-Bari, Laterza, 2006, p. 10.

[8] Cfr. M. Russell, *The Contemporary House of Lords*, cit., p. 21.

[9] Cfr. M. Russell, *The Contemporary House of Lords*, cit., pp. 22 ss.; ead., *Attempts to change the British House of Lords into a second chamber of the nations and regions: explaining a history of failed reforms*, in *Perspectives on Federalism*, vol. 10, n. 2, 2018, p. 273.

[10] V. ancora M. Russell, *The Contemporary House of Lords*, cit., pp. 24.

[11] Su cui v. C.C. Weston, *The House of Lords and Ideological Politics: Lord Salisbury's Referendal Theory and the Conservative Party, 1846-1922*, Philadelphia PA, American Philosophical Society, 1995.

[12] Citazione riportata in C.C. Weston, *op. cit.*, p. 71.

atie repubblicane, osservò che questa *doctrine* si traduceva in *«a claim for annual Parliaments when we are in office and septennial Parliaments when they are in office»*[13].

3. **Dal *People's Budget* al *Parliament Act 1911*.**

La cronologia degli avvenimenti è piuttosto intricata; ciò che è più chiaro, invece, sono il momento iniziale della crisi – la reiezione del progetto di bilancio da parte della *House of Lords*, il 30 novembre 1909 – e la sua conclusione, con l'approvazione del *Parliament Bill* da parte della stessa Camera alta, il 10 agosto 1911[14].

Le elezioni generali del 1906 avevano consegnato un'ampia maggioranza al Partito liberale, guidato da un parlamentare scozzese, sir Henry Campbell-Bannerman, che da poche settimane si trovava alla guida di un esecutivo di minoranza. Si concludeva un decennio di governi conservatori, avviato nel 1895: la portata del risultato fu ulteriormente amplificata dalla sconfitta del leader *tory* ed ex Primo ministro, Arthur James Balfour, nella sua circoscrizione di Manchester. D'altra parte, il nuovo Governo si trovava a fronteggiare una *House of Lords* in cui la maggioranza conservatrice si era ulteriormente ampliata per effetto della frattura tra liberali e liberali unionisti.

I contrasti fra le due Camere non tardarono a manifestarsi; tuttavia, a dispetto di alcuni malumori, il Governo liberale esitò ad assumere iniziative concrete. Tale esitazione si spiega innanzitutto col fatto che la riforma della Camera alta non era fra le misure indicate nel manifesto liberale del 1906; di conseguenza, alla luce della prevedibile opposizione dei *Lords* e della *referendal theory*, essa avrebbe implicato la convocazione di nuove elezioni. Anche per effetto di una difficile congiuntura economica, il Governo liberale era rapidamente diventato assai impopolare. Dal canto loro, i *leader* del Partito conservatore nelle due Camere, Balfour e lord Lansdowne, evitarono di condurre un'opposizione risolutamente intransigente[15].

Il *People's Budget* presentato nel 1909 dal Cancelliere dello Scacchiere, David Lloyd George, indusse l'opposizione conversatrice a mutare atteggiamento. Nel suo classico saggio *The Strange Death of Liberal England*, George Dangerfield propose una lettura fortemente drammatizzata dell'impatto delle politiche di Lloyd George, da poco promosso a Cancelliere: «*This was exactly the sort of position he was happiest in; he decided that now, when the financial outlook was particularly dark, was the time to attack. The Budget he then contrived came to be known as the 'People's Budget', because it aimed a rude blow at the rich, and more especially at the Lords. It attacked the one interest which the Lords were known to cherish – the Land the close and fruitful Goshen of society*»[16]. A distanza di oltre un secolo dagli eventi, gli storici propongono una lettura sfumata dell'intonazione complessiva del *People's Budget*. È fuor di dubbio che si trattava di un progetto riformatore di ampia portata e che nel corso delle settimane divenne sempre più radicale. Alcune delle misure annunciate, però, erano in continuità con riforme già realizzate negli anni precedenti su impulso dell'allora Cancelliere dello Scacchiere, H.H. Asquith[17]; ques-

[13] Citazione riportata in P. Norton, *Resisting the Inevitable? The Parliament Act 1911*, in *Parliamentary History*, vol. 31, n. 3, 2012, p. 447.
[14] Cfr. P. Norton, *Resisting the Inevitable?*, cit., pp. 445-446.
[15] Cfr. P. Norton, *Resisting the Inevitable?*, cit., p. 449.
[16] G. Dangerfield, *The Strange Death of Liberal England* (1935), London, Serif, 2012, pp. 31-32.
[17] Cfr. T.L. Crosby, *The Unknown Lloyd George: A Statesman in Conflict*, London, I.B. Tauris, p. 89.

ti, nel frattempo, era asceso al ruolo di Primo ministro, subentrando a Campbell-Bannerman. Lloyd George assunse su di sé il compito di difendere il *People's Budget* in Parlamento e presso l'opinione pubblica, adoperando toni fortemente enfatici[18]: in un intervento davanti alla *House of Commons*, il 29 aprile 1909, il Cancelliere parlò di un *«war Budget … for raising money to wage implacable warfare against poverty and squalidness»*[19]. Si trattava non dell'«illustrazione di un bilancio ma [di] un vero programma politico di governo, che si sarebbe tradotto in un insieme di misure sociali a sostegno dell'economia»[20]. L'idea di un contrasto esistenziale fra il radicalismo di Lloyd George e il conservatorismo strutturale della *House of Lords* non è certo infondata; al tempo stesso, è corretto ritenere che Balfour e lord Lansdowne avessero voluto, con la loro tattica parlamentare, cogliere un'occasione favorevole per mettere in difficoltà un Governo impopolare.

Nel novembre 1909 si giunse al *redde rationem*: dopo la terza lettura, la *House of Commons* aveva approvato il *People's Budget*. La *House of Lords*, dal canto suo, lo respinse in seconda lettura con 350 voti favorevoli e 75 contrari. Asquith chiese e ottenne lo scioglimento della Camera bassa e la convocazione di nuove elezioni, che si svolsero nel gennaio 1910[21]. Diversamente da quanto era accaduto nel 1906, nei loro impegni programmatici i liberali evocarono, sia pure al prezzo di qualche ambiguità[22], il tema della riforma della Camera alta. Il risultato elettorale del 1910 non può essere interpretato in termini univoci: i liberali persero la maggioranza assoluta, ma poterono continuare a governare grazie al sostegno occasionale dei deputati nazionalisti irlandesi e dei deputati laburisti. Ad ogni modo, i parlamentari conservatori e unionisti, anche in seno alla *House of Lords*, ritennero che l'elettorato si fosse pronunciato a favore del Governo uscente: il *People's Budget* fu approvato anche dalla Camera alta il 28 aprile 1910.

Nel frattempo, però, Asquith aveva presentato il *Parliament Bill*. Questa iniziativa legislativa riprendeva i contenuti di vari atti d'indirizzo approvati dalla *House of Commons* nei mesi precedenti; questi non si erano ancora tradotti in iniziative legislative perché, come detto, il manifesto liberale del 1906 non si pronunciava sulle questioni istituzionali. La proposta di riforma aveva come principale obiettivo la rimozione del veto assoluto della *House of Lords* e, con essa, la fine del bicameralismo paritario. La Camera alta avrebbe continuato a disporre di un potere di blocco, ma limitato nel tempo: avrebbe potuto opporre un veto sospensivo per un lasso di tempo non superiore a due anni. Dal punto di vista dell'ambito applicativo, la riforma interessava tutte le iniziative legislative, con due eccezioni: i *money*

[18] Secondo A. Tomkins, *Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2002, p. 68, *«Lloyd George's 1909 budget reflected his Welsh radicalism»*.
[19] Citato in T.L. Crosby, *op. cit.*, p. 90.
[20] Così G. Carboni, *David Lloyd George, I Earl of Dwyfor (1916-1922). Il ribelle della politica britannica*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, p. 759.
[21] Stando ad alcune ricostruzioni, Asquith prese brevemente in considerazione l'ipotesi di sottoporre la proposta di bilancio a un referendum per risolvere lo stallo fra *Commons* e *Lords*. In una lettera al quotidiano *The Times*, Albert V. Dicey accolse con favore queste voci: secondo il grande costituzionalista vittoriano, il «national veto» presentava *«the immense recommendation of being at once both conservative and democratic in the best and truest sense of those often misunderstood words»* (cfr. R. Quinault, *The Referendum Issue and the Edwardian Constitutional Crisis*, in *Parliamentary History*, vol. 42, n. 3, 2023, p. 378).
[22] Cfr. P. Norton, *Resisting the Inevitable?*, cit., p. 450. In un discorso pronunciato il 10 dicembre 1910 presso la Royal Albert Hall, Asquith annunciò: *«We shall not assume office, and we shall not hold office, unless we can secure the safeguards which experience shows us to be necessary for the legislative utility and honour of the party of progress»*.

bills, in cui la supremazia della *House of Commons* sarebbe divenuta incontrastabile, e i *bills* volti a estendere la durata della legislatura oltre cinque anni, in cui invece i *Lords* avrebbero mantenuto un potere di veto assoluto. Il compito di stabilire se un'iniziativa legislativa rientrasse o no nella categoria dei *money bills* sarebbe stato attribuito allo *Speaker* della *House of Commons*[23].

Fino a questo punto, la crisi iniziata nel 1909 può essere letta essenzialmente come un conflitto fra *Lords* e *Commons*. A ridosso della presentazione del *Parliament Bill*, però, entrò in gioco il ruolo costituzionale del Re. Il Primo ministro Asquith si aspettava che la Camera alta respingesse il *People's Budget*; sulla base della *unwritten constitution*, in effetti, questo non sarebbe mai potuto diventare legge senza il concorso di tutt'e tre le componenti del *King-in-Parliament*. Per superare le resistenze della maggioranza conservatrice della *House of Lords*, Asquith chiese a Edoardo VII di nominare nuovi pari di orientamento liberale, in numero compreso fra quattrocento e cinquecento[24]. Il Re oppose un secco rifiuto. Come si è visto, i Lords approvarono il *People's Budget*, ma era prevedibile che nuove difficoltà – e nuove occasioni di attrito fra il Re e il Primo ministro – emergessero durante l'esame parlamentare del *Parliament Bill*. Il 6 maggio 1910 morì Edoardo VII, al quale successe il figlio, che regnò con il nome di Giorgio V.

Dal punto di vista della storia costituzionale, l'estate e l'autunno del 1910 possono essere descritte come una fase di decantazione, in cui i due principali partiti, in segno di riguardo nei confronti del nuovo Re, cercarono di individuare possibili soluzioni nel corso di una conferenza costituzionale svoltasi a Lansdowne House[25]. Il tentativo non ebbe successo e Asquith si risolse a chiedere un secondo scioglimento e la convocazione di nuove elezioni per il dicembre 1910. In quelle settimane Asquith si rivolse al monarca, chiedendogli lo stesso impegno che aveva vanamente prospettato a suo padre alcuni mesi prima: la nomina di un certo numero di pari legati al Partito liberale nel caso in cui la *House of Lords* avesse contrastato il *Parliament Bill*. L'inesperto Giorgio V seguì i consigli del suo segretario privato, lord Knollys, e acconsentì segretamente alla richiesta di Asquith[26].

---

[23] Questa la definizione accolta all'art. 1 del *Parliament Act 1911*: *«A Money Bill means a Public Bill which in the opinion of the Speaker of the House of Commons contains only provisions dealing with all or any of the following subjects, namely, the imposition, repeal, remission, alteration, or regulation of taxation; the imposition for the payment of debt or other financial purposes of charges on the Consolidated Fund, or on money provided by Parliament, or the variation or repeal of any such charges; supply; the appropriation, receipt, custody, issue or audit of accounts of public money; the raising or guarantee of any loan or the repayment thereof; or subordinate matters incidental to those subjects or any of them. In this subsection the expressions "taxation," "public money," and "loan" respectively do not include any taxation, money, or loan raised by local authorities or bodies for local purposes».*

[24] Come ricorda Bogdanor, la richiesta di Asquith poteva fare leva su qualche precedente: nel 1712 la Regina Anna aveva creato dodici nuovi pari per rendere possibile la ratifica del trattato di Utrecht, e lo stesso avrebbe fatto Guglielmo IV nel 1832 durante le discussioni sul *Reform Bill* (cfr. V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1995, p. 114).

[25] Tra le proposte discusse a Lansdowne House figurava il c.d. piano Ripon, già preso in considerazione dallo scomparso ex Primo ministro Campbell-Bannerman: in caso di disaccordo fra *Lords* e *Commons*, sarebbe stata convocata una seduta congiunta delle due Camere, alla quale avrebbero partecipato tutti i membri della Camera elettiva e cento membri della *House of Lords*, ottanta dei quali scelti dalla Camera stessa: *«Under this scheme, it would necessitate a substantial Liberal majority in the Commons to ensure the passage of a measure over the objection of the Lords»* (P. Norton, *Resisting the Inevitable?*, cit., p. 454).

[26] Cfr. V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 116-117.

Il risultato elettorale del dicembre 1910 non fu granché diverso da quello di alcuni mesi prima: risultarono eletti 272 deputati liberali, 271 conservatori e liberali unionisti, 82 nazionalisti irlandesi e 42 laburisti. La *House of Commons* riprese dunque l'esame del *Parliament Bill*, che fu approvato, dopo la terza lettura, il 15 maggio 1911. Apparve immediatamente evidente, però, che la *House of Lords* non avrebbe approvato il *Parliament Bill* nel testo in cui era stato licenziato dalla Camera elettiva. Su alcuni punti, in particolare, la maggioranza conservatrice era particolarmente restia a riconoscere una qualche forma di primato alla *House of Commons*: il riconoscimento dell'autogoverno per l'Irlanda o per qualsiasi altra parte del Regno Unito, la conferma della successione protestante alla Corona di Gran Bretagna e Irlanda e ogni altro tema di particolare rilievo su cui fosse necessario restituire la parola al corpo elettorale convocando nuove elezioni generali o un referendum[27]. Sull'uso del referendum s'impegnarono con particolare vigore il IV marchese di Salisbury, figlio del Primo ministro di età vittoriana, e un esponente liberale unionista come lord Selborne[28]. Secondo lord Ellenborough, il referendum sarebbe stato «the only means by which the people can be saved from the tyrannies and usurpations of a single Chamber»[29].
Per rompere lo stallo, Asquith rivelò a Balfour i contenuti dell'intesa con Giorgio V. La possibilità che il Re, su impulso del Primo ministro liberale, nominasse centinaia di nuovi pari condizionò in maniera decisiva l'atteggiamento dei *Lords*. Ancora una volta, si rivelarono decisivi i calcoli relativi alla questione irlandese: l'approvazione del *Parliament Bill* avrebbe consentito ai *Lords* di ritardare l'adozione dello statuto di *home rule*, che invece avrebbe potuto essere approvato rapidamente da una Camera alta ormai egemonizzata dai liberali[30]. Sebbene Balfour avesse suggerito la linea dell'astensione, i conservatori si divisero fra l'ala oltranzista dei *ditchers* e quella più conciliante degli *hedgers*. Il 10 agosto 1911, come già anticipato, il *bill* fu approvato anche dalla *House of Lords*, con 131 voti a favore e 114 contro.

4. **Le conseguenze.**

L'approvazione del *Parliament Act 1911* sortì immediatamente un effetto: quello di ridimensionare grandemente la propensione della *House of Lords* a contrastare iniziative legislative già approvate dalla *House of Commons*. Negli anni successivi le regole introdotte col *Parliam-*

[27] Cfr. P. Norton, *Resisting the Inevitable?*, cit., p. 452.
[28] Risultano particolarmente interessanti i dubbi di lord Selborne sulle implicazioni pratiche del referendum: chi avrebbe avuto il compito di convocare una consultazione popolare in caso di conflitto fra *Lords* e *Commons*? Se il risultato del referendum avessero sconfessato la politica del Governo, quali sarebbero state le conseguenze? L'esponente liberale unionista riteneva, ad esempio, che il Governo non avrebbe dovuto rassegnare le dimissioni, salvo trattare il referendum alla stregua di un'elezione generale con un nome diverso. I critici, per contro, derisero questo strumento, bollato come un anomalo innesto elvetico sul tronco della *unwritten constitution* britannica oppure come un tipico espediente per governanti autoritari, come Luigi Napoleone Bonaparte in Francia (cfr. R. Quinault, *op. cit.*, pp. 379 e 389). Si tratta, come si vede, di considerazioni di grandi interessi sia per una teoria generale di questo istituto, sia con riguardo all'evoluzione istituzionale successiva. A questo proposito, v., fra i molti, V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford, Hart Publishing, 2009, pp. 173-196; A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in Id., J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2012, pp. 11-112; G. Martinico, *Considerazioni comparatistiche sul referendum alla luce del caso britannico*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2017, pp. 429-467.
[29] Citato in R. Quinault, *op. cit.*, pp. 379-380.
[30] V. ancora P. Norton, *Resisting the Inevitable?*, cit., p. 456.

ent Act 1911 per risolvere i conflitti fra le due assemblee trovarono applicazione soltanto due volte: per il *Government of Ireland Act 1914*, che provò a risolvere la questione irlandese mediante il riconoscimento dell'autogoverno (*home rule*), e per il *Welsh Church Act 1914*, che avviò il *disestablishment* della Chiesa anglicana in Galles. Entrambe queste riforme non poterono essere attuate subito a causa dello scoppio della Grande Guerra[31]. Il terzo caso di applicazione del *Parliament Act 1911* si ebbe oltre trent'anni dopo, col *Parliament Act 1949*, che ridusse ulteriormente i margini di manovra della *House of Lords* nel procedimento legislativo. Diversamente da quanto era accaduto nel 1911, sul finire degli anni Quaranta i *Lords* non acconsentirono a un'ulteriore riduzione dei loro poteri, e la loro opposizione poté essere superata soltanto grazie all'applicazione del *Parliament Act 1911*. In quel caso, l'opposizione dei *Lords* si spiegò col fatto che del nuovo *Parliament Bill* non si faceva alcun cenno nel manifesto elettorale laburista del 1945: il Partito guidato da Clement Attlee, infatti, si era limitato ad annunciare *«we give clear notice that we will not tolerate obstruction of the people's will by the House of Lords»*[32].

Come ha ricordato lord Norton, più volte citato in queste pagine, il preambolo del *Parliament Act 1911* pare alludere a un percorso riformatore più ambizioso: vi si trova, infatti, un riferimento alla futura sostituzione della Camera alta «*as it at present exists*» con una seconda Camera finalmente elettiva. In realtà, quell'inciso sarebbe stato inserito nel preambolo per risolvere alcuni contrasti interni al Partito liberale. Il tema, però, sarebbe stato ripreso quasi mezzo secolo più tardi. Con l'eccezione del *Parliament Act 1949*, dopo il 1958 gli interventi riformatori che si susseguirono si sarebbero concentrati non già sulle funzioni, ma sulla composizione della *House of Lords*, cercando di ridimensionare il più possibile il peso della paria ereditaria. Lo stesso Norton ha messo in evidenza che democratizzazione e ridimensionamento della House of Lords non vanno necessariamente di pari passo: leggi come il *Parliament Act 1911* e il *Parliament Act 1949* poterono essere varate anche perché incidevano sulle attribuzioni di una Camera basata (prevalentemente) sulla paria ereditaria[33].

Un'ulteriore conseguenza del *Parliament Act 1911* è stata oggetto di discussione e di controversie giurisdizionali anche in tempi relativamente recenti. Com'è stato osservato, per effetto della riforma del 1911 è mutata la norma di riconoscimento del diritto britannico, che ormai può essere così formulata: «È legge l'atto adottato conformemente al Parliament Act del 1911, così come modificato dal Parliament Act del 1949»[34]. Fra i giuspubblicisti e i teorici del diritto, lo spartiacque del 1911 offre argomenti di peso a sostegno della *manner and form theory*, elaborata da Ivor Jennings negli anni Quaranta del secolo scorso. La questione si è posta con la decisione della *House of Lords* nel caso *Jackson and Others v. Her*

[31] Cfr. M. Russell, *The Contemporary House of Lords*, cit., p. 28.
[32] Citato in M. Russell, *The Contemporary House of Lords*, cit., p. 31.
[33] Cfr. P. Norton, *Resisting the Inevitable?*, cit., p. 458. Ad avviso di P. Dorey, A. Kelso, *House of Lords Reform Since 1911*, cit., p. 13, questa incertezza avrebbe caratterizzato le iniziative tanto dei liberali quanto, in un secondo momento dei laburisti, *«although the two options were certainly not mutually exclusive»*. A nostro avviso, si può riconoscere in queste esitazioni una delle numerose manifestazioni del c.d. paradosso di Madison, vera e propria *crux desperationis* in qualsiasi ragionamento sulla riforma delle seconde Camere (per riferimenti v. R. Dehousse, *Il paradosso di Madison: riflessioni sul ruolo delle camere alte nei sistemi federali*, in *le Regioni*, n. 6, 1989, pp. 1365-1400).
[34] Cfr. O. Chessa, *La sovranità parlamentare prima e dopo la* Brexit, in questa *Rivista*, n. 1, 2024, p. 114.

Majesty's Attorney General[35]. In quell'occasione i *law lords* furono chiamati a pronunciarsi sulla validità dello *Hunting Act 2004*, con cui era stata messa al bando la caccia alla volpe e che era stato approvato superando l'opposizione della Camera alta. Il ricorso fu respinto, perché i *law lords* ritennero che la legge del 1911 avesse introdotto nuovi requisiti procedurali (*manner and form*) per approvare le leggi senza l'assenso della *House of Lords*.

5. **Interpretazioni di una crisi.**

Nel 1915 apparve a stampa l'ottava edizione dell'*Introduction to the Study of the Law Constitution*, l'*opus magnum* di Albert V. Dicey. Come ha osservato Ian Ward, il lavoro su quell'edizione – l'ultima pubblicata quando l'Autore era ancora in vita – era stato stimolato dal *Parliament Act 1911*[36]. Per Dicey, convinto simpatizzante della causa unionista, la riforma aveva perturbato l'equilibrio fra le due Camere. Si sarebbe trattato del frutto di un mercanteggiamento fra Asquith e i nazionalisti irlandesi: le due parti avrebbero ottenuto, rispettivamente, il ridimensionamento dei poteri della *House of Lords* e l'autogoverno per l'Irlanda. Nella sua corrispondenza privata, Dicey giunse a vagheggiare l'ipotesi che il Re rimuovesse Asquith dal suo incarico e nominasse un Governo unionista col compito di convocare elezioni generali, in modo da interrogare l'elettorato sul suo orientamento rispetto allo *Home Rule*; si trattava, evidentemente, di un parziale travisamento della fisionomia costituzionale che il monarca aveva assunto nei decenni precedenti[37]. L'introduzione alla nuova edizione dell'*Introduction* si concentra, per quanto qui interessa, su questioni tecniche: l'Autore si chiede, in particolare, se il *Parliament Act 1911* imponga di rivisitare la dottrina della *parliamentary sovereignty*. Da un lato, si può ritenere che la *sovereignty of Parliament* sia stata sostituita dalla sovranità del Re *e* della *House of Commons*; Dicey, tuttavia, soggiungeva che era più plausibile ritenere che un cambiamento di quella natura non si fosse (ancora) verificato. Grazie al veto sospensivo, la *House of Lords* aveva pur sempre la possibilità di frenare il varo di iniziative legislative la cui efficacia fosse legata a una rapida approvazione. Al tempo stesso, appariva innegabile che «*the Parliament Act has greatly increased the share of sovereignty possessed by the House of Commons and has greatly diminished the share thereof belonging to the House of Lords*»[38]. Com'è stato osservato, però, nella piena maturità di Dicey si registrano una crescente disillusione nei confronti del Parlamento e, parallelamente, una rivalutazione del referendum. Per l'illustre costituzionalista, la democratizzazione e l'ascesa dei partiti politici avevano privato del suo significato la deliberazione parlamentare; il

[35] (2005) UKHL 56 (2006) 1 A.C. 262. Su quella pronuncia v., fra gli altri, M. Elliott, *The Sovereignty of Parliament, the Hunting Ban, and the Parliament Acts*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 65, n. 1, 2006, pp. 1-51; J. Allan, *The Paradox of Sovereignty:* Jackson *and the Hunt for a New Rule of Recognition?*, in *King's Law Journal*, vol. 18, n. 1, 2007, pp. 1-22; R. Weill, *Centennial to the Parliament Act 1911: The Manner and Form Fallacy*, in *Public Law*, n. 1, 2012, spec. pp. 110-112.

[36] Cfr. I. Ward, *Writing the Victorian Constitution*, Cham, Palgrave Macmillan, 2018, pp. 180-182, che scorge in quell'edizione una manifestazione di *«late Victorian anxiety»*. Sull'ottava edizione dell'*Introduction* v. A. Torre, *Albert Venn Dicey: un* constitutional lawyer *al tramonto dell'età vittoriana*, in *Giornale di storia costituzionale*, n. 13, 2007, pp. 42-50.

[37] Cfr. R.A. Cosgrove, *The Rule of Law: Albert Venn Dicey, Victorian Jurist*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1980, pp. 250-251.

[38] A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law Constitution: Introduction to the Eighth Edition* (1915), in *Giornale di storia costituzionale*, n. 13, 2007, p. 175.

imo vero contraltare istituzionale nei confronti della maggioranza della Camera elettiva. In termini non dissimili dai politici conservatori e unionisti citati nei paragrafi precedenti, Dicey riteneva che non si potesse procedere a trasformare gli assetti costituzionali prescindendo dalla sanzione popolare. Con una presa di posizione che è stata ritenuta contraddittoria dai critici, l'ultimo Dicey, preoccupato per l'imminente approvazione del *Government of Ireland Bill*, si spinse a riflettere sulla possibile incostituzionalità di una legge approvata dalla *House of Commons* che, però, non avesse superato il vaglio popolare[39].

Le vicende che portarono al varo del *Parliament Act 1911* sono state oggetto di interpretazioni di vario segno. Fra quelle più recenti, si deve segnalare la tesi di Rivka Weill, secondo cui la riforma del 1911 costituisce un documento costituzionale approvato da *We the People*, una genuina manifestazione della sovranità popolare nell'ordinamento britannico[40]. L'analisi sviluppata da Weill segue in buona misura lo schema messo a punto da Bruce Ackerman per individuare i *momenti costituzionali*[41]. Come per altri *constitutional statutes* del secolo precedente, la *House of Commons* aveva approvato un bill di segno riformatore, scontrandosi però con l'opposizione della Camera alta. Era seguita la convocazione di elezioni generali, presentate fin dal primo comento come un *«semi-referendum»*[42]sull'iniziativa legislativa. Da ultimo, l'esito elettorale aveva indotto i *Lords* a rinunciare alla loro azione di blocco e ad accettare le indicazioni provenienti dal corpo elettorale. In questo senso, il principio di struttura del mutamento costituzionale nel periodo compreso tra il 1832 e il 1911 – e cioè tra il primo dei *Reform Acts* e il primo dei due *Parliament Acts* che ridussero i poteri della *House of Lords* – fu quello della sovranità popolare. Alla luce di queste coordinate, il *Parliament Act 1911* non è una manifestazione della *manner and form theory*, con cui il Parlamento disciplina il procedimento legislativo: *«Rather, it is a case where an upper body/higher authority/the People redefine the authority of a lower body/Parliament/its representatives. The Parliament Act 1911 thus amounts to a constitutional document»*[43]. Sarebbe assai diverso il caso del *Parliament Act 1949*, approvato senza che il tema fosse stato evocato nel manifesto del Partito laburista e senza passare dalla convocazione di nuove elezioni (v. *supra*, par. 4). Ci si troverebbe, cioè, di fronte a un tipico caso di *manner and form*, in cui il Parlamento vincola i suoi successori al rispetto di determinati requisiti procedurali. D'altra parte, il Parlamento nel 1949 fece applicazione della legge del 1911 proprio per modificare quella stessa legge. Di qui, dunque, la critica di Weill: *«The transformation to parliamentary sovereignty cannot be achieved solely by the Parliament Act 1949»*[44].

Lo storico Ben Sayle, invece, si è soffermato sui contrasti all'interno del fronte conservatore e unionista, ragionando di un costituzionalismo populista in voga in epoca edoardiana: con la loro insistenza sul ricorso al referendum, la frangia oltranzista dei *ditchers* avrebbe cercato di riconfigurare la *House of Lords* come l'organo custode degli interessi di lungo periodo dell'opinione pubblica, contro le maggioranze effimere presenti nella *House of Comm-*

[39] Cfr. R. Weill, *Dicey Was Not Diceyan*, in *Cambridge Law Journal*, vol. 62, n. 2, 2003, pp. 490-491.
[40] Si veda R. Weill, *Centennial to the Parliament Act 1911*, cit., pp. 105-126.
[41] Il riferimento è, naturalmente, a B. Ackerman, *Constitutional Politics/Constitutional Law*, in *The Yale Law Journal*, vol. 99, n. 3, 1989, pp. 453-547.
[42] Così R. Weill, *Centennial to the Parliament Act 1911*, cit., p. 113.
[43] Così ancora R. Weill, *Centennial to the Parliament Act 1911*, cit., p. 116.
[44] R. Weill, *Centennial to the Parliament Act 1911*, cit., p. 119.

ons. I *ditchers*, però, si scontrarono con lo scarso interesse di Balfour per le questioni costituzionali: nelle due campagne elettorali del 1910 – anche se in misura minore durante la seconda – il *leader* conservatore insistette soprattutto sulla riforma dei dazi[45]. Il *costituzionalismo populista* del periodo edoardiano avrebbe portato alle estreme conseguenze la *referendal theory* di lord Salisbury, che era stata concepita (v. *supra*, par. 2) come un inevitabile compromesso con le esigenze proprie della democrazia rappresentativa. Per alcuni degli oppositori del *Parliament Bill*, l'invocazione del referendum avrebbe protetto il popolo dalle manovre liberali; secondo questa visione dell'architettura istituzionale, la *House of Lords* avrebbe svolto il ruolo di portavoce degli interessi strutturali del popolo anche *contro* i rappresentanti eletti[46]. Il dibattito sul *Parliament Bill*, perciò, sarebbe stato anche un dibattito sull'essenza del conservatorismo britannico: la maggioranza della Camera alta, cioè, sarebbe stata posta di fronte all'alternativa fra mutamenti anche radicali, volti a puntellare le istituzioni tradizionali, e l'accettazione a malincuore di un cambiamento ritenuto ormai inevitabile[47]. L'entrata in vigore del *Parliament Act 1911* provocò la sostituzione di Balfour con Bonar Law come leader del Partito conservatore; nel frattempo, la sconfitta delle tesi dell'ala radicale del fronte unionista gettò un'ombra sul ricorso al referendum, percepito da alcuni come un espediente per rafforzare surrettiziamente l'autorità della *House of Lords*. Lo strumento del referendum sarebbe stato riattivato soltanto negli anni Settanta[48].

6. **Osservazioni conclusive.**

In questo saggio si è cercato di riflettere sul *Parliament Act 1911* tenendo insieme due prospettive: quella contestuale, che si concentra sul dipanarsi della crisi e sull'interazione dialettica fra argomentazioni e strategie, e quella di lungo periodo, che si sofferma su premesse e conseguenze di una riforma di vasta portata. Come si è visto nel par. 3, a fungere da detonatore fu il *People's Budget* di Lloyd George. Al di là dello scarto fra propaganda e contenuti effettivi di quel progetto di bilancio, il *focus* della discussione si spostò abbastanza rapidamente verso il tema propriamente costituzionale dei poteri della *House of Lords*, sul quale, a sua volta, aleggiava l'irrisolto problema irlandese. Si tratta dunque di un intreccio molto complesso, nel quale non è sempre agevole ricostruire le motivazioni di ciascuno dei protagonisti.

Si è anche detto degli abboccamenti fra Asquith e Edoardo VII e poi fra lo stesso Asquith e Giorgio V. Si tratta di una vicenda complessa, che può essere descritta come un tassello del progressivo consolidamento dell'immagine di neutralità – intesa come distanza dalla contesa politica – del monarca. In particolare, mentre c'è sempre una copertura ministeriale per le affermazioni pubbliche del Re, qualsiasi suo commento di natura privata deve ispirarsi a un canone di prudenza e rimanere riservato. A quanto riferiscono le cronache, nel 1908 il futuro Giorgio V, allora Principe di Galles, aveva espresso giudizi poco lusinghieri su Asquith e su Lloyd George nel corso di una conversazione con Winston Churchill. Al nuovo Re si attribuivano forti simpatie conservatrici, e questo spiegherebbe sia le

[45] B. Sayle, *'Populist Constitutionalism' and the Unionist Party during the 1911 House of Lords' Crisis*, in *Parliamentary History*, vol. 40, n. 3, 2021, pp. 521-542.
[46] B. Sayle, *op. cit.*, p. 528.
[47] Cfr. ancora B. Sayle, *op. cit.*, p. 529.
[48] Cfr. B. Sayle, *op. cit.*, p. 541.

pressioni *preventive* di Asquith, sia la rivelazione *successiva* dell'impegno a nominare nuovi pari[49].

Nelle vicende del 1909-1911, inoltre, è possibile identificare alcuni *sentieri interrotti* del costituzionalismo britannico. Il riferimento è ai tentativi di valorizzare il referendum come strumento per comporre i conflitti fra le due Camere. Non sfugge, naturalmente, che l'intonazione di alcune autorevoli proposte volte a valorizzare questo strumento di democrazia diretta era piuttosto differente: si trattava di contrapporre la *vera* volontà popolare – di cui, per definizione, era interprete la *House of Lords* – alle mene dei rappresentanti eletti. Fra il 1909 e il 1911 fu particolarmente attiva una componente del Partito conservatore che gli studi recenti hanno definito *radicale*. Alla fine, il varo della riforma segnò la sconfitta sia di Balfour come *leader* del Partito, sia di questa fazione radicale e populista sul piano delle idee. Per alcuni decenni il referendum rimase uno strumento circondato da un alone di sospetto, fino alla sua riscoperta negli anni Settanta del secolo scorso (caratterizzati, non a caso, dal riacutizzarsi della questione territoriale e dai primi segni di declino del bipartitismo strutturato attorno a conservatori e laburisti). Non sfugge, naturalmente, che l'attenzione per questi profili della crisi del 1909-1911 sia stata alimentata dalle vicende che hanno portato alla Brexit[50] e dalle trasformazioni che hanno interessato il Partito conservatore nell'ultimo decennio[51].

Alla luce di quanto si è detto nei paragrafi 2 e 4, risulta poco agevole sciogliere in maniera netta il dilemma cui allude il titolo di questo lavoro. Il *Parliament Act 1911* è indubbiamente il punto di arrivo di tensioni che erano montate nel corso del secolo precedente e che si compendiano negli interrogativi sulla collocazione della *House of Lords* in una forma di Stato sempre più democratica. È significativo, del resto, che anche gli oppositori della riforma sostenuta da Asquith – senza voler considerare la *referendal theory* di lord Salisbury – adoperassero anch'essi argomenti di natura democratica, presentando la Camera alta come l'autentica interprete del sentimento popolare. Da un altro punto di vista, la riforma del 1911 è il punto di avvio di un sofferto percorso di riforma, fino all'impegno dell'attuale Primo ministro, sir Keir Starmer, ad abolire *tout court* la *House of Lords*. Il dibattito si è sempre mosso lungo un crinale difficile, in qualche modo annunciato già dalle incertezze sulla formulazione del preambolo della legge del 1911. Nel frattempo, sebbene le obiezioni di natura democratica non siano venute meno, la Camera alta è riuscita a recuperare una certa autorevolezza, anche grazie alle buone credenziali tecniche di alcuni dei soggetti che vi sono stati nominati nei decenni scorsi[52].

Una parte della risposta si trova forse nell'ipotesi interpretativa di Rivka Weill (per cui v. *supra*, par. 5). Col *Parliament Act 1911* giunge al termine, anche sul piano della normazione

[49] Cfr. V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 67-68.
[50] V., per tutti, J.O. Frosini, *Dalla sovranità del Parlamento alla sovranità del Popolo. La rivoluzione costituzionale della Brexit*, Milano, Wolters Kluwer Cedam, 2020.
[51] V., fra gli altri, A. Gamble, *The Remaking of Conservatism: Boris Johnson and the Politics of Brexit*, in *The Political Quarterly*, vol. 92, n. 3, 2021, pp. 461-468; A.-A. Collier, *David Cameron, Boris Johnson and the 'populist hypothesis' in the British Conservative Party*, in *Comparative European Politics*, vol. 20, n. 5, 2022, pp. 527-543, R. Hayton, *Brexit and party change: The Conservatives and Labour at Westminster*, in *International Political Science Review*, vol. 43, n. 3, 2022, pp. 345-358.
[52] Cfr. F. Palermo, M. Nicolini, *op. cit.*, pp. 246-248.

materialmente costituzionale, il lungo secolo XIX. L'analisi dei *constitutional statutes* approvati fra il 1832 e il 1911 mette in evidenza una dialettica fra *Lords* e *Commons*, col corpo elettorale chiamato a svolgere un ruolo arbitrale in seguito alla convocazione di nuove elezioni generali. Con la limitazione dei margini d'intervento della *House of Lords* nel procedimento legislativo, invece, ha preso l'avvio una fase nuova, che ha dispiegato i suoi effetti anche sul fronte dei *constitutional statutes*.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-K9D

Evoluzione costituzionale e transizioni politiche

La grande trasformazione costituzionale. Una interpretazione storiografica

Lorenzo Pacinotti
Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli Studi di Firenze

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La grande trasformazione costituzionale. Una interpretazione storiografica

di Lorenzo Pacinotti*

Abstract (Ita): Descritta la portata giuridica della Grande trasformazione polanyiana, l'articolo propone un'interpretazione storiografica del movimento consumatosi nella Gran Bretagna degli anni Quaranta, osservandone due principi fondamentali: il riconoscimento di un national minimum di protezione sociale comune a tutte la cittadinanza e l'affermazione di uno Stato dirigista chiamato a pianificare l'ordine collettivo. Ricongiunte nel disegno beveridgiano e poi laburista, il rapporto tra queste due direttrici storiche è assai utile per spiegare i complessi percorsi della trasformazione costituzionale anche nell'immediato secondo dopoguerra.

Abstract (Eng): Building on the legal significance of Polanyi's Great Transformation, the article offers a historiographical interpretation of the major movement that took place in 1940s Britain, focusing on two key principles: the recognition of a national minimum level of social welfare for all citizens, and the emergence of administrative economic planning. Brought together in the Beveridge blueprint and later in the Labour programme, these principles prove particularly useful for understanding the complex processes of constitutional transformation in the post-WWII period.

Parole chiave: Grande trasformazione; National minimum; Pianificazione economica; Piano Beveridge; Nazionalizzazioni laburiste

Keywords: Great Transformation; National minimum; Economic Planning; Beveridge Plan; Labour Nationalisation

Sommario: La grande trasformazione polanyiana.; Due direttrici costituzionali: il national minimum e la pianificazione economica.; Il modello beveridgiano e le nazionalizzazioni laburiste; I percorsi della grande trasformazione nell'immediato secondo dopoguerra

La grande trasformazione polanyiana.

Pubblicata nel 1944 e immersa in un periodo di completa riprogettazione dell'ordine mondiale, la *Great Transformation* di Karl Polanyi sfugge alle consuete partizioni disciplinari e abbatte, con straordinaria forza argomentativa, la rigidità di artefatti steccati disciplinari[1]. Non è solo nell'intreccio di storia, sociologia ed economia che si misura la portata della trasformazione polanyiana. Al giurista, in primo luogo, colpisce come il diritto, inteso come sistema complesso che abbraccia l'insieme delle regole umane di convivenza[2], sia uno dei principali motori dai quali il movimento diparte, scandendo così un generale mutamento antropologico che si consuma, anche e soprattutto, attraverso il condizionamento imposto dalle regole giuridiche statuali.

Ciò valeva durante la lunga traiettoria ottocentesca, nella quale gli strumenti giuridici di regolazione sociale, anche quando effettivamente in grado di mitigare le sofferenze delle classi meno abbienti, erano perlopiù rivolti a prevenire il dilagare del conflitto popolare e, pertanto, a garantire l'ordinato funzionamento di un modello liberale del tutto individualistico; un ordine economico artatamente progettato, costruito sulla base di una precisa

* Assegnista di ricerca in Storia del diritto medievale e moderno, Università degli Studi di Firenze

[1] K. Polanyi, *The Great Transformation* [1944], trad. it., *La grande trasformazione*, Torino, Einaudi, 2010, con introduzione di A. Salsano e traduzione di R. Vigevani.

[2] Cfr. P. Grossi, *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, Laterza, 2006.

ificiale. Demolendo tutti i «fondamenti umanistici»[3] della teoria economica, il mito del mercato autoregolato assurge a categoria incompatibile con la «sostanza umana e naturale della società»[4], è «sforzo utopistico»[5], creazione artefatta e per nulla spontanea, frutto di un sistema giuridicamente architettato. «Non vi era nulla di naturale nel *laissez-faire*»[6]. E la tensione tra l'ordine mercatistico e la naturalità del vivere sociale è evidenziata attraverso la nota immagine del «doppio movimento»:

> l'azione di due principi organizzativi nella società, ciascuno di essi ponendosi fini istituzionali specifici, avendo l'appoggio di precise forze sociali ed usando i propri metodi particolari. L'uno era il principio del liberalismo economico, che mirava all'istituzione di un sistema autoregolato, basato sull'appoggio delle classi commerciali ed impiegando largamente il laissez-faire ed il libero scambio come suoi metodi, l'altro era il principio della protezione sociale che mirava alla conservazione dell'uomo e della natura oltre che della organizzazione produttiva[7].

Uno scontro tra due paralleli principi organizzativi destinato, durante il periodo tra le due guerre mondiali[8], a spiegare l'abbandono della base aurea e il consenso verso la pianificazione economica, fenomeni ora intesi come l'esito naturale di una «realistica difesa della società»[9]: «mentre l'economia del laissez-faire era il prodotto di una deliberata azione da parte dello Stato, le successive limitazioni al laissez-faire iniziarono in modo spontaneo. Il laissez-faire era pianificato, la pianificazione non lo era»[10].

Ne consegue che l'interventismo economico, lungi dal rappresentare uno strumento artificiale frutto della macchinazione dello Stato, tenda a qualificarsi, nel Novecento, come la risposta spontanea e pragmatica alla profonda innaturalità delle credenze liberali. Di qui anche l'idea che la logica pianificante non possa essere derubricata a strumento esclusivamente totalitario; il piano non può essere pensato, semplicisticamente, come il solo esito della soluzione fascista e di una «riforma dell'economia di mercato raggiunta al prezzo dell'estirpazione di tutte le istituzioni democratiche»[11]. Piuttosto, rappresenta l'espressione di una più profonda tendenza storica radicata nella reazione al mercato autoregolato e a una regola individualistica avulsa da ogni naturale spirito comunitario.

Ebbene, se colta in relazione al contesto degli anni Quaranta, la grande trasformazione ben interpreta, sulla base di tali premesse, la rivoluzione welfarista dello Stato sociale. Se da un lato Polanyi fotografa l'urgenza di contrastare le diseguaglianze economiche attraverso la sostituzione delle resistenti logiche mercatistiche con i valori collettivistici della nuova pianificazione statuale, dall'altro rivendica, da sempre fedele ai valori del pluralis-

[3] K. Polanyi, *The Great Transformation*, cit., p. 144.
[4] Ivi, p. 6.
[5] Ivi, p. 38.
[6] Ivi, p. 178.
[7] Ivi, p. 170.
[8] Scrive K. Polanyi, *Der Mechanismus der Weltwirtschaftskrise* [1933], trad. it, *Il meccanismo della crisi economica mondiale*, in *La libertà in una società complessa*, in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, p. 74: «all'osservatore mitteleuropeo s'impone sempre più la convinzione che l'intero dopoguerra con tutte le sue peripezie economiche [...], con tutta la varietà delle avventure tecniche, economiche, monetarie e commerciali di questa fosca epoca storica, in realtà rappresenti un'unica crisi economica diffusa in molteplici forme nel mondo, di cui la crisi del 1929-33 è l'ultima e più potente ondata. La crisi dei primi anni del dopoguerra non è stata mai veramente superata ma solo localmente e temporaneamente trasferita».
[9] K. Polanyi, *The Great Transformation*, cit., p. 182.
[10] Ivi, p. 180.
[11] Ivi, p. 297.

mo democratico[12], la necessità di una svolta umanitaria e demercificante che riassegni il giusto valore all'individuo, liberandolo dalla gabbia dell'economia autoregolata e incanalando le nuove forze dirigistiche, con modalità in tutto opposte ai totalitarismi, in favore della liberazione degli individui e non del loro asservimento.
In altri termini, la protezione sociale e la pianificazione economica (le due direttrici attraverso le quali si articola la reazione alla società individualistica del *laissez-faire*), lungi dall'essere considerate come l'espressione di un ordine paternalistico ovvero di un sistema antidemocratico di stampo totalitario, divengono i principali mezzi giuridici per il raggiungimento di una rinnovata emancipazione collettiva. La grande trasformazione risiede, in corrispondenza a tale canone interpretativo, nel ricongiungimento di tali direttrici all'interno di un generale spirito solidaristico opposto tanto agli assunti individualistici dello Stato liberale che all'autoritarismo dello Stato totalitario.
Segnando la prevalenza dei valori giuridici sulle logiche mercificanti dell'economico, *welfare* e pianificazione, dunque, sono chiamati a realizzare obiettivi di liberazione individuale e ad attuare «una ricostituzione delle fondamenta della coscienza umana»[13]. «La libertà in una società complessa»[14] resta l'obiettivo finale, definitivo, di una trasformazione che recuperi il sociale, di un complessivo mutamento che miri all'emancipazione umana attraverso l'intervento dello Stato.

Due direttrici costituzionali: il national minimum e la pianificazione economica.

Protezione sociale e pianificazione economica, si diceva. L'obiettivo di questo contributo è mostrare come il lessico polanyiano contribuisca a mettere a fuoco, nello specifico terreno giuridico, i caratteri della 'grande trasformazione costituzionale' che la Gran Bretagna sperimenta nel corso degli anni Quaranta.
Muovendo dalle premesse polanyiane e guardando alle epocali novità dello Stato garante del benessere, impegnato direttamente nella lotta ai bisogni sociali fondamentali, il mutamento si potrebbe difatti

> condensare in due principi. Il primo stabilisce che lo Stato democratico ha la responsabilità di garantire ad ogni cittadino, come un suo diritto, la sicurezza contro la disoccupazione, la malattia e la vecchiaia. Il secondo assegna allo Stato il compito di pianificare l'uso delle risorse nazionali in modo che vi sia lavoro per tutti e i diversi settori della comunità partecipino equamente al reddito nazionale[15].

È la sensibilità giuridica di Richard Crossman a offrire, fotografando nei nuovi saggi fabiani il grande riformismo che abbraccia tutta la prima metà del Novecento, un'interpretazione particolarmente efficace per comprendere la rivoluzione del *Welfare State* e il suo distendersi storico. I *New Fabian Essays* del 1952 segnano, del resto, il punto di arrivo del

[12] Si vedano in questo senso gli scritti giovanili di K. Polanyi, *A Gildszocializmus (Eszmék és Emberek)* [1922], trad. it., *Il «guild socialism» (uomini e idee)* e *Gild és Állam* [1923], trad. it., *«Guild» e Stato*, entrambi in *La libertà in una società complessa*, a cura di A. Salsano, Torino, Bollati Boringhieri, 1987, rispettivamente, pp. 3-6 e 7-9.
[13] K. Polanyi, *The Great Transformation*, cit., p. 320.
[14] L'appello verso la «libertà in una società complessa» chiude, non a caso, la parte terza della *Great Transformation* di K. Polanyi e avrebbe dovuto costituire l'oggetto della sua ultima monografia, cit., 311-320. Cfr. A. Salsano, *Presentazione*, in *La libertà in una società complessa*, cit., pp. IX-XVII.
[15] R.H.S. Crossman, *Towards a Philosophy of Socialism*, in *New Fabian Essays* [1952], trad. it., *Nuovi Saggi Fabiani*, Milano, Edizioni di Comunità, 1953, pp. 34-35.

a contribuito a una graduale affermazione dell'attività sociale dello Stato britannico nel rispetto delle storiche libertà civili e politiche, assieme a un'impostazione non marxista chiamata a promuovere, progressivamente, il gradualismo delle riforme amministrative[16].
Muovendo da tali assunti, due, come detto, ci paiono le direttrici giuridiche che segnano le grandi trasformazioni storiche concretizzate nell'immediato secondo dopoguerra[17].
La prima concerne il processo databile a partire dall'inizio del Novecento e riassumibile attraverso il principio del *national minimum*, inteso come primario parametro costituzionale volto ad evidenziare l'impegno del pubblico nel riconoscimento di livelli minimi di assistenza, previdenza e servizi pubblici uniformi su tutto il territorio del Regno. Ideato dai coniugi Webb, il *national minimum* tende difatti a favorire un compromesso tra le culture liberali e socialiste, offrendo un denominatore comune a tradizioni politiche assai ben diversificate[18]. Il progetto *New Liberal*, avanzato negli ultimi decenni dell'Ottocento[19] ma solo agli inizi del nuovo secolo tradotto in concreto programma politico, trova ora una solida base dottrinale per costruire un primo incontro con il nascente movimento laburista, sul quale il fabianesimo manteneva una forte presa intellettuale[20]. E la crisi del vecchio liberalismo si manifesta attraverso il principio dell'uguaglianza-delle-opportunità: «the phrase in which this reform movement is most succinctly expressed is equality of opportunity»[21]. E «la libertà senza uguaglianza è una parola nobile dai risultati abietti»[22]: colta nella sua portata rivoluzionaria per l'intera civiltà europea, la libertà-eguale offre il terreno concettuale per immaginare le mediazioni che ruotano attorno al liberalismo sociale e al socialismo liberale[23].
I risultati istituzionali non tardano a manifestarsi: archiviando la centralità della *Poor Law* nel sistema assistenziale britannico, le provvidenze disposte dal riformismo *New Liberal* sembrano accogliere in nuce il principio secondo il quale lo Stato, nel garantire livelli essenziali di *welfare* nazionale, si avvale della legislazione sociale per il conseguimento di mire effettivamente liberatorie. Ciò vale specie osservando le novità introdotte, tra il 1908 e il 1911, dalla pensione non contributiva per gli anziani indigenti e dalla tutela contro le malattie e la disoccupazione di cui alle due parti della nuova assicurazione sociale. E le connesse vicende relative al bilancio pubblico e alla riforma fiscale dimostrano, del tutto

[16] G.B. Shaw (ed.), *Fabian Essays in Socialism*, trad. it., *Saggi fabiani*, Roma, Editori Riuniti, 1990.
[17] Anche per L. Ferrajoli, *La crisi dello Stato di diritto nella crisi dello Stato sociale*, in *Trasformazioni e crisi del Welfare State*, a cura di E. Fano, G. Marramao, S. Rodotà, Bari, De Donato, 1983, pp. 419-420, serve distinguere «due principali funzioni del Welfare State – il governo statale dell'economia e le prestazioni pubbliche di natura sociale e assistenziale – che si mostrano ambedue politicamente refrattarie e in qualche misura oggettivamente incompatibili con le forme tradizionali, troppo rigidamente vincolate e vincolanti, dello Stato liberale di diritto».
[18] È in B. Webb, S. Webb, *Industrial Democracy* [1897], trad. it., in Id., *Democrazia industriale: antologia degli scritti*, a cura di G. Berta, Roma, Ediesse, 1994, p. 265 che il *national minimum* viene concettualizzato. Ma il cenno a un «minimum standard of Life» è già rinvenibile in ID., *History of Trade Unionism*, London, Longmans, 1894, p. 355 e 400. Il principio del *national minimum* ispirerà poi le proposte del noto *Minority Report of the Royal Commission on the Poor Laws* [Cd. 4499], 1909.
[19] Il riferimento è a T.H. Green, *Lectures on the Principles of Political Obligation* [1888], trad. it., *L'obbligazione politica*, Catania, Giannotta, 1973.
[20] A.M. McBriar, *Fabian Socialism and English Politics*, *1884-1918*, Cambridge, Cambridge University Press, 1962 analizza l'influenza fabiana tanto sul *Liberal* che sul nuovo *Labour Party* (pp. 257-279 e pp. 339-349).
[21] J.A. Hobson, *The Crisis of Liberalism* [1909], Brighton, Harvester Press, 1974, p. 97.
[22] L.T. Hobhouse, *Liberalism*, [1911], trad. it., *Liberalismo*, Firenze, Vallecchi, 1995, p. 100.
[23] Ivi, p. 164.

corrispondentemente, la sofferenza del risalente modello costituzionale basato su una indiscussa egemonia della regola individualistica[24].

Fotografato allo scoppio del primo conflitto mondiale, il nuovo «collettivismo» sfida ormai il mondo giuridico, oltre a rendere più complesso preservare quell'equilibrio che, con Albert Venn Dicey, aveva finora ricondotto la crescita delle funzioni esecutive, imposte dall'irrompere della società industriale, entro le logiche ottocentesche della *parliamentary sovereignty*[25].

Il riformismo non risolve, nondimeno, un dilemma tipicamente liberale, atteso che la cultura giuridica va ancora confidando nella resistente separazione tra l'attività sociale e l'attività giuridica, viste come materie separate e prive di significative contaminazioni, permettendo così di intravedere talune persistenze paternaliste radicate all'interno di una profonda teoria giuspolitica[26]. Nemmeno si immagina, quand'anche si considerino le citate tutele per i settori maggiormente soggetti a disoccupazione ciclica, una capacità del pubblico di dirigere il sistema economico e farsi interprete di un'autentica politica occupazionale. Se insomma l'intervento *sociale* dello Stato andava acquisendo tratti maggiormente orientati verso la solidarietà collettiva, non era risolto il dilemma dell'intervento *economico* ad esso consequenziale. Di qui la prevalenza, per il condizionamento dei destini dell'economia nazionale, del momento privato su quello pubblico; prevalenza ben evidenziata dall'incapacità di archiviare, nonostante gli sforzi prima fabiani e poi laburisti, il dogma del *laissez-faire* e la sua perdurante influenza culturale nei circuiti istituzionali.

È cronologicamente successivo il consolidamento teorico di una seconda premessa costituzionale – ben rispondente al lessico polanyiano – capace di sommarsi al *minimum* per proporre l'*optimum*, pianificando l'economia nazionale per la prevenzione dei mali prodotti dal sistema capitalistico e non semplicemente intervenendo – *ex post* – per l'attenuazione delle diseguaglianze di *chances*[27].

Tale percorso, da un punto di vista teorico, affonda le proprie radici nell'*interwar period.* Sull'onda dell'aumento dei compiti pubblici dettato dalla prima guerra mondiale va in eff-

[24] Il riferimento è all'*Old Age Pensions Act* [1908], 8 Edw. 7, c. 40 e al *National Insurance Act* [1911], 1 & 2 Geo. 5, c. 55: sia qui consentito rinviare a *L'ingranaggio della cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service*, Milano, Giuffrè, 2023, pp. 1-72. Sull'evoluzione del modello costituzionale nel ventesimo secolo, V. Bogdanor, *Introdution*, in (ed.) Id., *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 1-27.

[25] Profili già indagati in *L'incubo di Dicey. Profili storici dell'amministrazione sociale britannica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2024, pp. 631-651.

[26] Un dilemma giuridico, tipico dell'età liberale, tipico dell'intero contesto europeo: si pensi al divario tra le due realtà evidenziato nei *Principii di diritto amministrativo*, Firenze, Barbera, 1892 dal nostro V.E. Orlando. In un quadro comparativo si rimanda a L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, pp. 400-452.

[27] «It brings in the idea of the "optimum" rather than the older idea of the "minimum"». Così, A. Briggs, *The Welfare State in Historical Perspective*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 228. Le trasformazioni del periodo fra le due guerre che assegnano allo Stato un ruolo direttivo dell'economia sono state correttamente rivalutate da una parte della storiografia. Si pensi a W.G. Runciman, *Relative Deprivation and Social Justice. A Study of Attitudes to Social Inequality in Twentieth-Century England*, trad. it., *Ineguaglianza e coscienza sociale. L'idea di giustizia sociale nelle classi lavoratrici*, Torino, Einaudi, 1972, pp. 75-124; M.A. Crowther, *Social Policy in Britain 1914-1939*, London, Macmillan, 1988, pp. 11-25; A. Digby, *British Welfare Policy: from Workhouse to Workfare*, London, Faber and Faber, 1989, pp. 48-63. Cfr. anche A. Cawson, *Corporatism and Social Welfare. Social Policy and State Intervention in Britain*, London, Heinemann, 1982, pp. 1-15. A. La Spina, *Il modello normativo del Welfare State*, *Teoria della social policy in Gran Bretagna*, Palermo-Sao Paulo, Palma, 1983, p. 65 nota «l'esigenza che un'istanza centrale, lo Stato, prenda le redini delle dinamiche economiche, facendosi garante di un particolare funzionamento del ciclo»; più in generale, sulla centralità della «garanzia statale del ciclo economico» per il passaggio dallo Stato liberale allo Stato keynesiano, si veda P. Barcellona, *Oltre lo Stato sociale. Economia e politica nella crisi dello Stato keynesiano*, Bari, De Donato, 1980, pp. 43-98.

etti consolidandosi l'immagine (britannica) del *Modern State*[28]: in una realtà da sempre attenta a valorizzare la continuità del giuridico in una prospettiva statuale costruita all'insegna del lento equilibrio storico, è solo ora che si intuisce la strutturale incompatibilità tra lo storicismo delle istituzioni e il dinamismo di un'azione statuale chiamata a governare la ricostruzione economica, il netto incremento della spesa pubblica e della *income tax*, l'intensificarsi del modernismo tecnologico scandito dal modello industriale fordista.
Nel dimostrare la centralità della questione economica e del problema dell'accumulazione capitalistica, il disconoscimento della *Acquisitive Society* – e il suo ribaltamento in una visione all'opposto orientata in favore della funzione solidaristica del servizio pubblico – offre una formula dalla valenza considerevole[29]. L'opera di Tawney segna l'origine di un faticoso compromesso tra l'approccio centralistico-parlamentare del fabianesimo e la tradizione pluralistico-sindacale del nuovo socialismo gildista; movimento all'apice dei propri consensi dottrinari grazie alla prospettiva del *Self-government in Industry* poco prima avanzata da G.D.H. Cole[30]. Segnando le fortune del *Labour and the New Social Order*[31] – manifesto del partito laburista alle elezioni del 1918 – e della prospettiva della nazionalizzazione dei mezzi di produzione di cui alla mitica *clause 4*, il compromesso risulta fondamentale per l'abbandono dello scetticismo dei pluralisti nei confronti della pubblicizzazione amministrativa, non più pensata come uno scopo imposto dall'alto dell'autorità statuale, bensì come semplice «mezzo che serve a raggiungere il fine»[32], strumento per rappresentare «coloro che forniscono il servizio»[33] e per garantire la migliore partecipazione dei gruppi sociali.
The Problem of Nationalisation – argomento centrale nei dibattiti della *London School of Economics* (LSE) della direzione Beveridge[34] – troverà in *Grammar of Politics* (1925) di Harold Laski una compiuta formulazione concettuale abile nel configurare lo Stato nei termini di una «public service corporation»[35]; una grammatica, sempre sensibile all'evoluzione pluralista dell'ordinamento, ma ora aperta alle esigenze di uniformità del governo centrale[36], foriera di inedite impostazioni – sia nel campo del diritto amministrativo (con William

[28] M. Loughlin, *Modernism in British Public Law*, *1919-1979*, in *Public Law* (2014), 56-67 e T. Poole, *Reason of State: Law*, *Prerogative and Empire*, Cambridge, 2015, 210 ss. Sul termine Stato nella storiografia anglosassone, in una realtà priva dell'avversione polemica contro il passato medievale ed eternamente attenta a valorizzare la continuità del giuridico in una prospettiva statuale costruita all'insegna del lento equilibrio storico, M. Fioravanti, *Stato (storia)*, in *Enciclopedia del diritto*, XLIII, Milano, Giuffrè, 1990, 708-758, poi anche in *Stato e Costituzione: materiali per una storia delle dottrine costituzionali*, Torino, Giappichelli, 1993, 7-104.
[29] R.H. Tawney, *The Acquisitive society* [1921], trad. it., in Id., *Opere*, a cura di F. Ferrarotti, Torino, Utet, 1975, pp. 37-230.
[30] G.D.H. Cole, *Self-government in Industry* [1917], London, Bell, 1920.
[31] *Labour and the New Social Order. A Report on Reconstruction*, London, The Labour Party, 1918.
[32] R.H. TAWNEY, *The Acquisitive Society*, cit., p. 155.
[33] Ivi, p. 154.
[34] Indicativa l'introduzione di H.J. Laski E R.H. Tawney, *Introduction*, al volume curato da R.B. Haldane, *The Problem of Nationalization*, London, Allen & Unwin, 1921. Si ricordi che Beveridge dirige la LSE per quasi tutto il periodo tra le due guerre.
[35] H.J. Laski, *Grammar of Politics* [1925], London, Allen & Unwin, 1938, ma il termine era già apparso in *Authority in the Modern State*, New York, Yale University Press, 1919, pp. 31 e 378.
[36] Il problema delle nazionalizzazioni, del resto, sarà uno dei più profondi dilemmi della riflessione laskiana: cfr. *Revolution by Consent. Un'ipotesi di lettura del Laski giurista*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, LIII, 2024, pp. 547-595.

Robson) che in materia propriamente costituzionale (con Ivor Jennings) – liberate dalla gabbia diceyana[37].
In modo ancor più evidente, la Grande crisi e le ricette e di John Maynard Keynes, oltre a confermare la profezia della *End of Laissez-Faire*[38], aprono esplicitamente il dibattito sulla pianificazione economica e sulla forza dirompente, ormai distante dalla mera regolazione, dell'amministrazione diretta. Strumento fondamentale per la corretta allocazione delle risorse e l'appropriato funzionamento del ciclo economico, l'amministrazione diretta è l'indicatore più evidente della capacità dirigistica dello Stato e del suo ruolo di programmazione e indirizzo. Di qui la necessità, chiarissima nella keynesiana *General Theory*, di un intervento dello Stato strutturale e costante, di «una socializzazione di una certa ampiezza dell'investimento» come «unico metodo per consentire di avvicinarsi all'occupazione piena»[39]; trasformazione da realizzare attraverso il giuridico e la sua azione indispensabile nel plasmare tale generale processo di socializzazione economica[40].
Certo, la contraddizione tra i nuovi orizzonti dell'interventismo pubblico e il mito del ritorno all'equilibrio prebellico evidenzia come l'aumento della spesa pubblica e degli apparati amministrativi conviva ancora con l'economicismo di vicende ben poco keynesiane, quali il monetarismo del ritorno churchilliano alla parità aurea e l'austerità finanziaria con cui il *National Government* pretende di rispondere alla Grande crisi[41]. *Plan or no Plan* resta un dubbio non ancora sciolto nella Gran Bretagna degli anni Trenta, assieme a una realtà istituzionale ancora incapace di attribuire concreto spessore giuridico alle teorie economiche circolanti[42].
Considerazioni, del resto, che aiutano a comprendere come tale seconda direttrice – compendiabile nelle mire pianificanti dello Stato novecentesco – tenda in Gran Bretagna ad acquisire una precisa portata istituzionale, radicata ben oltre la mera teoria e non più limitata ad esperimenti settoriali, solo durante il dramma della seconda guerra mondiale. Occorre attendere le svolte degli anni Quaranta affinché le novità del dirigismo economico si sommino alla garanzia del *national minimum* di protezione sociale, in tal modo delineando un modello costituzionale interamente sconosciuto alla vecchia tradizione liberale. Solo in questa fase – va chiarito – il ricongiungimento delle due direttrici e il loro orientarsi verso obiettivi compiutamente emancipanti dipinge i tratti caratteristici del nuovo Stato sociale.

Il modello beveridgiano e le nazionalizzazioni laburiste

Il piano Beveridge del 1942 è il fulcro della trasformazione, giacché, oltre a costituire un ineliminabile punto di riferimento per il diffondersi internazionale del *Welfare State*, concretizza l'immagine rooseveltiana della *freedom from want*, ora calata in un concreto prog-

[37] W.A. Robson, *Justice and Administrative Law. A Study of the British Constitution* [1928], London, Stevens, 1951 e di W.I. Jennings, *The Law and the Constitution* [1933], London, University of London Press, 1948. Utile qui il recente commento di M. Loughlin, *William A. Robson and the Making of English Administrative Law*, in *Modern Law Review*, 1, 33, 2025, pp. 1-33.
[38] J. M. Keynes, *The End of Laissez-Faire* [1926], trad. it., in Id., *La fine del Laissez-Faire e altri scritti*, a cura di G. Lunghini, Torino, Bollati Boringhieri, 1991, pp. 21-44.
[39] J.M. Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, London, Macmillan, 1936, p. 115.
[40] Cfr. A. Zanini, *Keynes: una provocazione metodologica. Il "continente-Keynes" e l'Europa del '900: metodo e norme*, Verona, Bertani, 1985.
[41] Si fa riferimento al ritorno al valore prebellico della sterlina, preteso da Churchill con il *Budget* del 1925, e alla stretta sui benefici contro la disoccupazione, decisa sulla base delle raccomandazioni del *May Committee*: *Report of Committee on National Expenditure* [Cmd. 3920], 1931. Sulla tensione tra *reaction* e *reconstruction* nel periodo tra le due guerre, P. Thane, *Foundations of the Welfare State*, London, Longman, 1996, pp. 129-210.
[42] B. Wootton, *Plan or No Plan*, London, Victor Gollancz, 1934.

ramma amministrativo[43]. Parametro giuridico in grado di interpretare i sentimenti solidaristici, la libertà dal bisogno si atteggia a basilare valore costituzionale in grado di sorreggere le novità poi concretizzate nell'immediato secondo dopoguerra, assumendo, ben oltre l'insularità britannica, una portata trasversale in grado di riassumere, in completa contrapposizione ai totalitarismi, tanto le esigenze egualitarie imposte dalla ricostruzione quanto il bisogno di liberazione individuale[44].

Trasformazione, in primo luogo, da ricercare nella inedita indivisibilità dei diritti fondamentali: i diritti civili, politici e sociali vanno ricomponendosi nella sfera globale dell'umanità, disegnando un ordine definitivamente rivolto alla mediazione di individualismo e collettivismo, al reciproco alimentarsi della libertà e dell'eguaglianza entro una cornice che, avvalendosi dell'interventismo statuale, mira al raggiungimento della solidarietà e dell'emancipazione umana. Ne offrirà la migliore rappresentazione – in qualche misura generalizzabile all'intero ordine europeo del secondo dopoguerra – la *social citizenship* di Tom Marshall, diretta proprio ad evidenziare, osservando la grande evoluzione dei diritti individuali in rapporto al montante collettivismo, le clamorose novità del *Welfare State* universalistico degli anni Quaranta[45].

Chiarita la portata rivoluzionaria dell'indivisibilità dei diritti fondamentali, la cesura del piano Beveridge può essere altresì colta guardando al riconoscimento istituzionale delle due citate direttrici, ora ricongiunte in un unico, organico, disegno normativo.

Il piano si propone difatti di completare il riconoscimento del *national minimum* – assurto a «guiding principle» dell'intero progetto[46] – potenziandone la portata universalistica su grandezze fino a poco prima impensabili; e ciò attraverso un modello di protezione sociale capace di immaginare un'assicurazione universalistica per la tutela dei principali rischi sociali, un'assistenza di stampo inclusivo e solidale, un servizio sanitario nazionale liberamente accessibile e completamente gratuito per tutta la cittadinanza.

Parimenti, nell'elevare l'ambizione dirigistica a fondamentale «assumption»[47] per il concreto funzionamento del piano e inverare la seconda direttrice costituzionale, la proposta del *National Health Service*, emblema della forza amministrativa dello Stato sociale, è il simbolo più genuino del transito da un modello assicurativo (bismarckiano) limitato alla protezione paternalistica dei lavoratori a un sistema (beveridgiano) fondato sui servizi sociali estesi universalisticamente a tutta la cittadinanza. Al contempo, sposando le circolanti mire di pianificazione economica, il *Report* si fa interprete di creare le condizioni per il «maintenance of employment and the prevention of mass unemployment»; un principio poi perfezionato nel più diretto concetto di 'occupazione piena' anche grazie a una progressiva conversione di Beveridge ai dettami dell'economia keynesiana. Il suo 'secondo rapporto' del 1944 – la *Full Employment in a Free Society* – mostra come la piena occupazione, oltre ad essere vitale per il buon funzionamento dell'intero ordinamento e «non semp-

[43] La traduzione italiana di parte del *Report of the Inter-Departmental Committee on Social Insurance and Allied Services* [Cmd. 6404], 1942, intitolata *Il Piano Beveridge: compendio ufficiale della relazione di Sir William Beveridge al governo britannico*, Londra, Stamperia Reale, 1944 è stata riproposta nel volume *Alle origini del welfare state: il rapporto su assicurazioni sociali e servizi assistenziali*, Milano, Angeli, 2010 e, da ultimo, in *Lo Stato sociale*, a cura di G. Perazzoli, Milano, Biblion, 2022.

[44] Una prospettiva solo in parte misurata in *Il piano Beveridge nell'Italia fascista. Una ricostruzione storica per nuove prospettive di ricerca*, in *Historia et ius*, 2024, pp. 1-37.

[45] T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class and Other Essays* [1950], trad. it., *Cittadinanza e classe sociale*, Roma-Bari, Laterza, 2002.

[46] W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., pp. 9-10.

[47] Ivi, pp. 93-100.

licemente per far sì che un piano di sicurezza sociale possa operare più facilmente»[48], evidenzi l'«accettazione da parte dello Stato di una nuova responsabilità verso l'individuo»[49].
Uno scopo – quello di una programmata politica di pieno impiego – non più limitabile entro un'unica corrente dottrinale sensibile alle istanze socialistiche, bensì accolto, sia pur con qualche prudenza, dalla generalità del governo di coalizione nel *White Paper* del 1944: «the Government accept as one of their primary aims and responsibilities the maintenance of a high and stable level of employment after the war»[50], proponendosi così di risolvere il problema occupazionale che aveva innescato il grande malcontento popolare del periodo tra le due guerre.
Affiorano, proprio in questo contesto, i tratti identitari della *Great Transformation*. L'analisi polanyiana permette di cogliere come, a seguito del dibattito sulla recezione legislativa del piano Beveridge, il dirigismo pianificante dello Stato si proponga di permeare l'ordine giuridico democratico e di farsi interprete autentico di mire di liberazione individuale; una trasformazione dalla storicità particolarmente profonda, ben difficile tuttavia da attuare in un contesto ancora intessuto della vecchia cultura liberale e della convinzione che il mercato rappresenti un ordine naturale sempre inquinato dall'interventismo di Stato.
Non è un caso che il 1944 sia anche l'anno di pubblicazione della celebre *Road to Serfdom* di Friedrich August von Hayek. Il libro, esattamente come la *Great Transformation*, era stato progettato nel periodo più duro del conflitto. Traendo spunto da un presupposto non dissimile, secondo il quale sono in primo luogo i totalitarismi a non aver esitato nel promuovere i servizi sociali come parte di un più vasto progetto di pianificazione collettiva, Hayek giunge però a conclusioni perfettamente opposte a quelle polanyiane: lo Stato è strutturalmente inabile a controllare con efficacia l'economico se non al prezzo di istituire un ordine artificialmente costruito, contrario al naturale liberarsi delle forze individuali e foriero di schiavitù totalitaria[51]. Di qui la sostanziale incompatibilità tra pianificazione e democrazia: «quest'ultima – riassume Hayek – è un ostacolo alla soppressione delle libertà, soppressione che è invece richiesta dalla direzione dell'attività economica»[52]. Di qui anche l'incompatibilità tra pianificazione e *Rule of Law*: approdato alla LSE negli anni della direzione Beveridge, Hayek ritiene, contrariamente ad ogni proposito emancipante insito nel concetto di libertà dal bisogno, che la programmazione economico-sociale dello Stato cospiri contro la garanzia costituzionale dei diritti civili e politici.
Anche da un punto di vista strettamente istituzionale, si badi, non è insensato ritenere che il tema della programmazione economica esemplifichi una netta alternativa: da un lato l'idea che la pianificazione – di cui il modello keynesiano-beveridgiano era interprete – diventi uno strumento giuridico di emancipazione e liberazione collettiva, dall'altro la semplice necessità di intavolare un qualche processo riformista – visibile già nelle riforme dell'*Education Act* e del *Family Allowances Act* promulgate nell'ultimo anno del governo Churc-

[48] W.H. Beveridge, *Full Employment in a Free Society* [1944], trad. it., *Relazione su l'impiego integrale del lavoro in una società libera*, Torino, Einaudi, 1948, p. 35.
[49] Ivi, p. 4.
[50] Così nella *Foreword* del *White Paper on Employment Policy* [Cmd. 6527], 1944, p. 3.
[51] Considerazioni anticipate, invero, dalle critiche al «providential state» di W. Lippman, *The Good Society* [1937], trad. it., *La giusta società*, Roma, Einaudi, 1945; uno Stato «provvidenziale, che dispone di ogni sapere e del potere per farlo valere» (p. 40), cui è affidato «il compito di capire, prevedere, dirigere i fini a cui gli uomini sono chiamati e di preparare un piano di vita per chi non è ancora nato. È la più grande prova di fiducia, di devozione e di amore che l'uomo possa dare ai suoi governanti: egli affida loro – interamente e completamente – tutta la sua vita» (pp. 44-45).
[52] F.A. Von Hayek, *The Road to Serfdom* [1944], trad. it., *La via della schiavitù*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, p. 117.

hill[53] – diretto a difendere il risalente equilibrio costituzionale dai rischi della rivolta popolare.
L'esito è noto. Oltre a certificare l'estendersi della *Keynesian Revolution* e il suo progressivo invadere le culture politiche[54], il successo elettorale del laburismo permette la recezione di larga parte delle proposte beveridgiane: il nuovo *National Insurance Act* con il suo sistema quasi interamente universalistico di copertura previdenziale, la predisposizione di una inclusiva assistenza nazionale di cui al *National Assistance Act*, il libero e gratuito accesso alle prestazioni sanitarie del *National Health Service Act*, diverranno congiuntamente operativi, a tre anni dallo storico trionfo elettorale, nell'*appointed day* del 5 luglio del 1948[55].
Scrutando gli aspetti fortemente dirigistici che lo contraddistinguono, il centralismo del *National Health Service* (NHS) mostra, più di tutto, un nuovo ordine giuridico orientato verso una dirompente pubblicizzazione del sociale. In questo senso, il NHS è creatura essenzialmente laburista, più bevaniana che beveridgiana[56]. Nella nuova politica di nazionalizzazioni – visibilmente diversa nelle mire sostanziali dal modello sperimentato con la *British Broadcasting Corporation* (BBC) – si rinviene difatti la specificità dell'azione del *Labour* e si manifestano gli elementi propri, emblematici e caratterizzanti del primo governo Attlee. «Vero simbolo del Welfare State»[57], il servizio sanitario nazionale ne è la rappresentazione più evidente, sia per dimensioni che per capillarità sul territorio dell'organizzazione amministrativa, sia per l'impatto sulla vita quotidiana dei cittadini che per il forte controllo ministeriale e l'assetto marcatamente gerarchico della sua struttura[58]. Non ne è però la rappresentazione esclusiva: la nazionalizzazione ospedaliera costituisce la principale espressione di una strategia che tra il 1946 e il 1949, nell'ambito dei servizi economici, coinvolge — trasformandole in *public corporations* tramite i relativi *Acts* — la Banca d'Inghilterra, l'industria del carbone, ferrovie, compagnie aeree e trasporti autostradali, elettricità, gas, ferro e acciaio[59].

[53] *Education Act* [1944], 7 & 8 Geo. 6, c. 31 e *Family Allowances Act* [1945], 8 & 9 Geo. 6, c. 41.
[54] L.R. Klein, *The Keynesian Revolution* [1947], trad. it., *La rivoluzione keynesiana*, Milano, Etas, 1969.
[55] Il riferimento è al *National Insurance Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 67, al *National Assistance Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 29 e al *National Health Service Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 81.
[56] Cfr. però M. Rintala, *Creating the National Health Service: Aneurin Bevan and the Medical Lords*, Portland, Frank Cass, 2003, pp. 3-8, che mostra come il dibattito dottrinale sulla centralità di Bevan nell'elaborazione della legge animi gran parte delle questioni storiografiche circa la creazione del NHS, la quale potrebbe essere intesa come una creatura tipicamente bevaniana o, viceversa, il risultato di una comune espressione di un sostanziale consenso condiviso fra le forze politiche.
[57] T.H. Marshall, *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in *Archives européennes de sociologie*, II, 1961, p. 298. Sembra difatti sia «l'istituzione più forte mai concepita dall'uomo» che quella «più benefica»: più forte, perché la massima espressione della prepotenza dell'organizzazione amministrativa nel dirigere il mercato; più benefica, perché la più indicativa manifestazione del solidarismo dell'azione statuale volta a garantire prestazioni gratuite elargite universalisticamente a tutti i cittadini. Lo nota D.W. Ellwood, *Rebuilding Europe. Western Europe, America and Postwar Reconstruction*, trad. it., *L'Europa ricostruita. Politica ed economia tra Stati Uniti ed Europa occidentale, 1945-1955*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 190-193.
[58] Sul modello bevaniano e l'impatto del *National Health Service Act*, B. Abel Smith, *The Hospitals, 1800-1948: A Study in Social Administration in England and Wales*, London, Heinemann, 1964, pp. 472-502. In effetti, la soluzione di Bevan ricalca, nel settore della salute, la medesima strategia usata dal governo Labour per le nazionalizzazioni delle altre industrie: cfr. V. Navarro, *Class Struggle, the State and Medicine: An Historical and Contemporary Analysis of the Medical Sector in Great Britain*, New York, Prodist, 1978, pp. 40-41.
[59] Rispettivamente, *Bank of England Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 27; *Coal Industry Nationalisation Act* [1946], 9 & 10 Geo. 6, c. 59; *Transport Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 49; *Electricity Act* [1947], 10 & 11 Geo. 6, c. 54; *Gas Act* [1948], 11 & 12 Geo. 6, c. 67; *Iron and Steel Act* [1949], 12, 13 & 14 Geo. 6, c. 72. Sull'idea delle nazionalizzazioni negli anni Quaranta si veda il programma proposto, nel 1943, da H.J. Laski, *Reflections on the Revolution of Our Time* [1943], New York, Viking Press, 1947, con l'obiettivo di «democratizing the economic power» (p. 351).

Il verticismo della nuova amministrazione spicca nel confronto con gli altri modelli europei e, tendendo a primeggiare nella capacità di emanciparsi dalle logiche capitalistiche, mostra come una macchina amministrativa così burocraticamente strutturata possa contribuire, spesso in modo più efficiente del mercato, allo sviluppo economico, democratico e sociale.
Sebbene risulti spesso imposta dalle endemiche difficoltà in cui tali servizi versavano[60], la pubblicizzazione sembra permeare l'intero ordinamento, modellandone la fisionomia, delineandone l'assetto collettivistico, travolgendo la resistente centralità della libertà contrattuale e della proprietà privata[61]. Il contratto risulta «increasingly institutionalised»[62] dalla forza del pubblico. La proprietà, parimenti, ha ormai perso la sua storica 'naturalità' costituzionale: «freedom from want has become more important than freedom of property»[63]. La stessa continuità della cultura del precedente, del metodo storico e dell'agenda del *Common Law* finisce per rivestire un carattere marginale: l'invadenza del pubblico assume una netta preminenza nel condizionare il fenomeno giuridico definito nella sua interezza, inteso appunto come realtà umana, da comprendere nella sua essenza comunitaria, che riassume le regole di convivenza tra gli individui.

I percorsi della grande trasformazione nell'immediato secondo dopoguerra

Anche la scienza giuridica del secondo dopoguerra, con voci non più inquadrabili entro una precisa ideologia o impegno politico militante, non potrà che certificare l'avvenuta trasformazione. L'approdo al *Welfare State* è in questo senso epocale. Pare forse competere per importanza solo con quei noti rivolgimenti che, nella tormentata fase seicentesca, hanno indelebilmente segnato la storia costituzionale inglese. Lo dimostrano i toni con cui Lord Denning nel 1949 – in una lezione che appare storicamente decisiva per afferrare la portata della rivoluzione del secondo dopoguerra e, al contempo, il bisogno di aggiornare le tradizionali categorie dogmatiche – evidenzia l'importanza della trasformazione e la necessità di regimarla con nuovi strumenti giuridici:

> properly exercised the new powers of the executive lead to the Welfare State: but abused they lead to the totalitarian State. None such must ever be allowed in this country. We have in our time to deal with changes which are of equal constitutional significance to those which took place 300 years ago. Let us prove ourselves equal to the challenge[64].

È ormai chiara la tensione tra le garanzie del *Rule of Law* e la forza di indirizzo del *Welfare State*, il divario tra uno Stato amministrativo di stampo collettivistico e l'opposta visione dello Stato minimo tramandato dallo storico equilibrio costituzionale. Come sui fondamenti dello Stato sociale va ora formandosi un sostanziale *consensus* trasversale alle forze

[60] In effetti, l'irrompere del conflitto aveva condotto alla predisposizione di un *Emergency Medical Service* (EMS) centralisticamente organizzato e finanziato esclusivamente dallo Stato. Ma si pensi anche al collasso del carbone già consumatosi nel periodo tra le due guerre. Sui «motivi e le vicende» delle nazionalizzazioni, W.A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership* [1960], trad. it., *L'industria nazionalizzata e la proprietà pubblica*, Milano, Edizioni di Comunità, 1962, pp. 33-53. Si veda anche K.O. Morgan, *Labour in Power. 1945-1951*, Oxford, Oxford University Press, 1984, pp. 93-187 e, più in generale, P. Calvocoressi, *The British Experience. 1945-1975*, Harmondsworth, Penguin, 1978, pp. 23-62.
[61] J.E. Cronin, *War, State and Society in Twentieth-Century Britain*, London, Routledge, 1991, pp. 153-161.
[62] W.G. Friedmann, *Law and Social Change in Contemporary Britain*, London, Stevens, 1951, p. 70.
[63] Così, proprio nella prima pagina della prima edizione di J.A.G. Griffith, H. Street, *Principles of Administrative Law*, London, Pitman, del 1952.
[64] A.T. Denning, *Freedom Under the Law* [1949], London, Stevens, 1986, p. 126.

politiche[65], allo stesso modo, le ambizioni pianificanti tendono a liberarsi da concezioni confinate squisitamente entro la filosofia socialista. Persino le industrie nazionalizzate, così divisive negli anni Quaranta, non vengono troppo rimaneggiate dall'ultimo governo Churchill: l'unica denazionalizzazione, disposta ai sensi dello *Iron and Steel Act* del 1953, riguarda l'industria del ferro e dell'acciaio[66]. E il definitivo passaggio all'economia mista, nelle dottrine *Tory*, pare accolto dal governo Harold Macmillan e dalla sua *Middle Way* già da tempo preannunciata[67].

Parimenti, il carattere neutro, privo di colore o fazione, cui sono ora associati molti meccanismi normativi del *Welfare State*, genera le precondizioni per intavolare forme capillari di giuridicizzazione dell'attività statuale. Si noti che anche tra i pensatori laburisti è ora sentita l'esigenza – a notarlo sono proprio le pagine del *Socialism and the New Despotism* (1956) di Crossman – di costruire uno strumentario garantistico per proteggere il cittadino dagli abusi del potere statuale e dal carattere «inherently totalitarian»[68] del nuovo Stato amministrativo; un problema – quello dei *tribunals* e delle loro scarse garanzie processuali – ancora privo di soluzione, nonché aggravato dalla *parliamentary sovereignty* laburista e dalla enorme discrezionalità attribuita agli enti nazionalizzati[69].

Guardando all'attenuarsi delle divisioni ideologiche che avevano segnato i precedenti decenni, non stupisce particolarmente che, proprio al termine degli anni Cinquanta, si assista alla formazione di un lungo processo storico teso a consolidare, assieme alla progressiva affermazione dell'*administrative law* e del *labour law* come materie caratterizzate da principi autonomi, un qualche statuto giuridico dell'attività sociale dello Stato. Di qui anche il venir meno dell'egemonia del modello diceyano, fino ad allora visto, nella scienza giuridica più tradizionale di Oxford e Cambridge, come strumento indispensabile per difendere un costituzionalismo ancora pensato nei termini privatistici del *Common Law* e del tutto scisso dagli obiettivi collettivistici della legislazione sociale.

Eppure, con esiti giuridici sostanzialmente paradossali[70], le complessità della funzione di prestazione, nelle opulenze della nuova *Affluent Society*[71], nella perenne moltiplicazione dei bisogni e nella continua diversificazione amministrativa dei benefici, sembrano alimentare la crisi dell'universalismo beveridgiano: al disconoscimento della completa gratuità delle prestazioni sanitarie del *National Health Service*, segue il venir meno dell'eguaglianza contrib-

[65] È noto infatti che il termine *Butskellism*, assai in voga nel dibattito politico di quegli anni, indichi la fusione dei nomi dei due Cancellieri dello Scacchiere, il laburista Gaitskell (1950-1951) e il conservatore Butler (1951-1955), come a segnalarne la continuità dell'azione politica e la sostanziale condivisione degli obiettivi welfaristi.

[66] *Iron and Steel Act* [1953], 1 & 2 Eliz. 2, c. 15. Sul punto, W.A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, cit., pp. 45-48. Per una prospettiva maggiormente economica utile anche A. Cairncross, *Years of Recovery: British Economic Policy 1945-51*, London, Methuen, 1985, pp. 490-494.

[67] H. Macmillan, *The Middle Way: A Study of the Problem of Economic and Social Progress in a Free and Democratic Society* [1938], ora in *Theories of the Mixed Economy*, D.A. Reisman (ed.), London, Pickering, 1994.

[68] R.H.S. Crossman, *Socialism and the New Despotism*, in *Fabian Tract*, 298, 1956, p. 24, con considerazioni dirette a riformulare la celebre invettiva di G. Hewart, *The New Despotism*, London, Benn, 1945.

[69] Come evidenzia T. Prosser, *Privatization's Unexpected Offspring*, in *Law and Contemporary Problems*, 63, 4, 2000, p. 65, «there was one major achievement under nationalization: the creation of an infrastructure to provide what is now termed "universal service" throughout the United Kingdom. There was no parallel development of legal doctrines of public service».

[70] Sia consentito rinviare a *Il paradosso dei diritti sociali in Gran Bretagna*, pubblicato sul primo numero di questa *Rivista.*

[71] J.K. Galbraith, *The Affluent Society*, New York-Toronto, The New American Library, 1958.

utiva *flat-rate* della *National Insurance* e, infine, l'istituzione dei *supplementary benefits* foriera di un sensibile aumento dei benefici selettivi *means-testing*[72].
Del tutto corrispondentemente, va emergendo la crisi del *national minimum* e della architettura beveridgiana su esso costruita. Si legge nel piano del 1942:

> il benessere collettivo deve essere raggiunto attraverso una stretta cooperazione fra lo Stato e l'individuo. Lo Stato deve offrire protezione in cambio di servizi e contribuzioni, e nell'organizzazione di tale protezione non deve soffocare né ambizioni, né le occasioni, né le responsabilità, stabilendo pertanto un minimo di attività nazionale, non deve però paralizzare le iniziative che portano l'individuo a provvedere più di quel dato minimo, per se stesso e per la sua famiglia[73].

Il minimo nazionale fungeva (nel 'primo' rapporto del 1942) da punto di equilibrio tra le mire egualitarie dell'attività statuale e le esigenze libertarie della azione individuale. Di qui l'idea che la *Full Employment* e l'ambizione dirigistica dello Stato (descritta nel 'secondo' lavoro del 1944) non si sarebbe spinta fino a compromettere la *Voluntary Action* (citando il titolo della sua 'terza' indagine del 1948), ossia lo spirito di iniziativa dei cittadini, la libera attività delle loro organizzazioni e il «pieno impiego dell'azione volontaria»[74], inibendo dunque la diffusione di fenomeni di dipendenza dai sussidi, la proliferazione di costi improduttivi, logiche autoreferenziali, episodi di sclerosi burocratica in seno alle istituzioni[75].
E il problema burocratico sarà presto preponderante, contribuendo così al progressivo svuotamento della libertà-eguale, grazie alla riscoperta di una antica tensione individualistica esemplificata dalla prolusione berliniana sui *Two Concepts of Liberty* (1958)[76].
La tendenza verso una progressiva inversione del modello, specie osservando le traiettorie storiche precedentemente descritte, pare ormai percepibile. Assieme al tracollo del *national minimum* e della 'prima' direttrice costituzionale, sembra in potenza registrabile un percorso che apparirà presto in grado di ridiscutere la 'seconda': proprio all'apice dei consensi sul *Welfare State*, una incipiente immagine neoliberista associata alla *Constitution of Liberty* (1960) di Hayek[77] – un libro dal quale Margaret Thatcher non nasconderà di aver tratto ispirazione per la propria azione politica – ripropone un modello costituzionale orientato in favore delle libertà civili e politiche in nome della presunta naturalità dell'ordine mercatistico; un modello teso a negare il valore emancipante della pianificazione sociale, a ripudiare un *welfare* di stampo «istituzionale-redistributivo»[78], oltre che a disconoscere il carattere giuridico del dirigismo keynesiano e il valore di un programma costituzionale – ormai

[72] Il riferimento è al *National Health Service Act* [1951], 14 & 15 Geo. 6, c. 31, al *National Health Service Act* [1952], 15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, c. 25 e al *Ministry of Social Security Act*, 1966, c. 20. Tali percorsi sono stati segnalati in *From Means-tested Assistance to the Insurance Principle: There and Back Again*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies,* 14, 1, 2025, pp. 114-135.
[73] W.H. Beveridge, *Social Insurance and Allied Services*, cit., p. 10.
[74] W.H. Beveridge, *Voluntary Action* [1948], trad. it., *L'azione volontaria*, Milano, Edizioni di Comunità, 1954, p. 232.
[75] Lo ricorda anche F. Girotti, *Welfare State: storia, modelli e critica*, Roma, Carocci, p. 235.
[76] I. Berlin, *Two Concepts of Liberty* [1958], in Id., *Liberty*, H. Hardy (ed.), trad. it., *Libertà*, Milano, Feltrinelli, 2005.
[77] F.A. Hayek, *The Constitution of Liberty* [1960], trad. it., *La società libera*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2007.
[78] È il modello coniato da R.M. Titmuss (et al.), *Social Policy. An Introduction*, London, Hyman, 1974, pp. 30-32, organizzato attraverso servizi universalistici con una tassazione fortemente redistributiva, e per questo distinto da un modello occupazionale-meritocratico (*Industrial achievement-performance model*) in cui le prestazioni sociali sono condizionate al merito e all'occupazione, e un *Residual welfare model* nel quale lo Stato interviene solo allorquando il mercato e l'azione privata non soddisfino i bisogni più elementari. Sulla polemica con l'hayekiano *Institute of Economic Affairs*: Titmuss, *Commitment to Welfare* [1968], London, Allen & Unwin, 1976, pp. 113-152.

considerato un vano e illusorio miraggio[79] – rivolto al conseguimento della giustizia sociale.

[79] Si riprende esplicitamente il titolo del secondo volume *The Mirage of Social Justice* [1976], dell'opera hayekiana *Law, Legislation and Liberty*, trad. it., *Legge, legislazione e libertà. Una nuova enunciazione dei principi liberali della giustizia e della economia politica*, Milano, Il Saggiatore, 1994.

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.

numero 2/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-F0B

costituzionalismo britannico e irlandese

Parlamento e Governo

Dal modello ai modelli di legislazione elettorale nel Regno Unito

Claudia Marchese
Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università Suor Orsola Benincasa – Napoli

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Dal modello ai modelli di legislazione elettorale nel Regno Unito

di Claudia Marchese*

Abstract (Ita): L'articolo analizza l'evoluzione della legislazione elettorale nel Regno Unito a seguito della devolution e del riconoscimento alla Scozia e al Galles di competenza legislativa in materia elettorale. Infatti, se prima dell'avvento della devolution risultava possibile individuare una disciplina elettorale omogenea in relazione ai differenti procedimenti elettorali, a seguito del trasferimento di competenze ai territori devoluti il quadro normativo è diventato estremamente frammentario.L'articolo, analizzando le previsioni che regolano i requisiti ai fini della titolarità del diritto di voto a livello statale e nei territori devoluti, la disciplina concernente l'iscrizione nei registri elettorali, la regolamentazione delle modalità di voto e i sistemi elettorali attualmente in uso, ambisce a verificare se nel Regno Unito sia ancora possibile ritenere esistente un unico modello di legislazione elettorale ovvero se il riconoscimento della competenza in materia elettorale in capo ai territori devoluti della Scozia e del Galles abbia condotto all'adozione di modelli elettorali distinti.

Abstract (Eng): The article examines the evolution of electoral legislation in the United Kingdom following the process of devolution and the attribution of legislative competence in electoral matters to Scotland and Wales. Whereas, prior to the advent of devolution, a largely uniform electoral framework could be identified across the various electoral processes, the transfer of powers to the devolved territories has resulted in a highly fragmented regulatory landscape. Through an analysis of the provisions governing the requirements for the exercise of the right to vote at both the state level and within the devolved territories, the rules relating to electoral registration, the regulation of voting procedures, and the electoral systems currently in force, the article seeks to determine whether a single model of electoral legislation can still be said to exist in the United Kingdom, or whether the conferral of electoral competence upon the devolved territories of Scotland and Wales has instead led to the emergence of distinct electoral models.

Parole chiave: Legislazione elettorale; Diritto di voto; Sistemi elettorali; Devolution

Keywords: Electoral legislation; Right to vote; Electoral systems; Devolution

Sommario: 5. Dal modello ai modelli di legislazione elettorale nel Regno Unito

1. L'incidenza della *devolution* sulla legislazione elettorale nel Regno Unito

La legislazione elettorale nel Regno Unito si presenta complessa, voluminosa e frammentaria[1]. Tuttavia, non è sempre stato così. In particolare, al momento della sua entrata in vigore il *Representation of the People Act* del 1983 dettava una disciplina unitaria applicabile a tutte le competizioni elettorali nel Regno Unito in relazione ai requisiti per la titolarità del

* Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università Suor Orsola Benincasa – Napoli

[1] * Ricercatrice di Diritto pubblico comparato, Università Suor Orsola Benincasa – Napoli. Tale qualificazione della legislazione elettorale nel Regno Unito si deve all'*Electoral Law. A joint final report*, elaborato congiuntamente dalla Law Commission of England and Wales e dalla Scottish Law Commission e presentato nel febbraio 2020 al Parlamento scozzese, all'Assemblea gallese e al Parlamento di Westminster, che ne ha disposto la pubblicazione in data 16 marzo 2020. Per un inquadramento in dottrina della legislazione elettorale britannica v. J. Cadart, *Régime électoral et régime parlementaire en Grande-Bretagne*, Parigi, Armand Colin, 1948; D.E. Butler, *The electoral system in Britain 1815-1951*, Oxford, Clarendon Press, 1952; J.F.S. Ross, *Elections and electors: studies on democratic representation*, Londra, Eyre & Spottiswoode, 1955; R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, Londra, Palgrave Macmillan, 1995; J. Curtice, *The Electoral System*, in *The British Constitution in the Twentieth Century*, a cura di V. Bogdanor, Oxford, Oxford University Press, 2004, p. 483. Più recentemente, C. Robinson, *Electoral Systems and Voting in the United Kingdom*, Edimburgo, Edinburgh University Press, 2010; C. Morris, *Parliamentary Elections, representation and the law*, Oxford-Portland, Hart Publishing, 2012; D.T. Denver, R. Johns, *Elections and voters in Britain*, V ed., Londra, Palgrave Macmillan, 2021. Nella dottrina interna v. A. Torre, *Una democrazia inafferrabile: voto, elezioni e rappresentanza politica nella Gran Bretagna storica*, in *Spazio Filosofico*, 2017, 19, p. 153.

diritto di voto, alle modalità di esercizio del diritto di voto, al procedimento elettorale, alla legislazione elettorale di contorno[2]. Con l'affermazione della *devolution* tale modello unitario è venuto progressivamente meno. I primi elementi di disgregazione hanno riguardato i sistemi elettorali in uso per l'elezione delle assemblee devolute. In particolare, nel 1998 a seguito dell'istituzione dell'Assemblea gallese e del Parlamento scozzese si decise di adottare per l'elezione di tali assemblee l'*Additional Member System*, quale sistema elettorale che conciliava l'applicazione del sistema maggioritario a turno unico con il sistema proporzionale[3]. Un simile sistema elettorale si discostava dal tradizionale sistema maggioritario a turno unico in uso per l'elezione del Parlamento di Westminster. Egualmente, nel 1998 fu individuato quale sistema elettorale per la neoistituita Northern Ireland Assembly il *Single Transferable Vote*[4]. L'allontanamento dalla tradizione è diventato ulteriormente evidente con la definizione dei sistemi elettorali per l'elezione, rispettivamente, del Parlamento europeo e della Greater London Assembly. Con riguardo all'elezione del Parlamento europeo l'*European Election Act* del 1999 ha introdotto, infatti, un sistema elettorale di tipo proporzionale, mentre nel 2000 in relazione all'elezione della Greater London Assembly fu adottato il sistema dell'*Additional Member System*, in linea di continuità con quanto previsto in relazione all'Assemblea gallese e al Parlamento scozzese[5]. Tale differenziazione riguardante i sistemi elettorali in uso per eleggere le differenti assemblee rappresentative era però mitigata dalla permanenza della competenza legislativa in materia elettorale in capo al Parlamento di Westminster. Il passo decisivo verso la frammentazione della disciplina elettorale si è avuto con il riconoscimento ai territori devoluti della competenza a legiferare in materia elettorale. In particolare, la legittimazione della Scozia e del Galles ad adottare norme in mater-

[2] Segnatamente, il *Representation of the People Act* del 1983 è strutturato in cinque parti volte a disciplinare rispettivamente il suffragio elettorale nelle elezioni parlamentari e locali nonché le modalità di esercizio del diritto di voto, le campagne elettorali, il contenzioso elettorale, le norme speciali relative alla Greater London Authority, le norme generali e supplementari.

[3] Invero, già quando nel 1979 il Primo Ministro James Callaghan propose l'istituzione delle Assemblee della Scozia e del Galles, i Liberal e i partiti nazionalisti sostennero la necessità di allontanarsi dal tradizionale sistema elettorale maggioritario a turno unico in favore dell'adozione di un sistema proporzionale. Tale proposta incontrò la contrarietà dei Conservatori. Sul punto, v. D. Klemperer, *Electoral Systems Electoral Reform in the UK in Historical Perspective*, Londra, The Constitution Society, 2019. In relazione ai referendum devolutivi del 1979 v. V. Bogdanor, *The People and the Party System: The Referendum and Electoral Reform in British Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981. Per un approfondimento in relazione alle vicende referendarie scozzesi del 1979, nella dottrina interna, v. M. Caielli, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act del 1978 del 1° marzo 1979*, in *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, a cura di A. Torre e J.O. Frosini, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012, p. 217. Per un'analisi della proposta referendaria concernente la *devolution* in Galles, v. G. Aravantinou Leonidi, *The Welsh Veto. Il referendum in Galles del 1979: gli esiti inattesi di un "espediente politico"*, in *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, a cura di A. Torre e J.O. Frosini, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012, p. 261.

[4] Il sistema elettorale del *Single Transferable Vote* prevede che l'elettore assegni più di una preferenza numerando i candidati sulla scheda elettorale. Per essere eletti con questa formula occorre raggiungere una soglia minima di voti. Al primo spoglio si contano le prime preferenze, e si assegnano i seggi a coloro che raggiungono la soglia richiesta con le prime preferenze ricevute. Qualora rimangano dei seggi non assegnati, si effettua un secondo spoglio durante il quale i voti in eccesso ottenuti dai candidati eletti come prima preferenza sono attribuiti ai candidati indicati come seconde preferenze. Se questi ultimi raggiungono la soglia di voti predeterminata, sono eletti. Diversamente, si prosegue fino a che vi sono candidati con un numero di voti superiore al necessario per essere eletti. Per un inquadramento di tale sistema elettorale v. N. Johnston, *Voting systems in the UK*, Research Briefing, House of Commons, 11 luglio 2025.

[5] Per un approfondimento in relazione all'elezione della Greater London Assembly v. P. Lewis, C. Fisher, *The electoral system for the London Mayor and Assembly*, London Assembly, Agosto 2024.

ia elettorale è stata riconosciuta, rispettivamente, dallo *Scotland Act* del 2016 e dallo *Wales Act* del 2017[6]. L'estensione delle competenze in materia elettorale in Scozia e in Galles è la medesima: sia il Parlamento scozzese che l'Assemblea gallese godono di piena competenza legislativa in materia elettorale, con l'unico limite della disciplina inerente alla registrazione dei partiti politici e alle donazioni in favore di questi ultimi[7]. Diversamente, le elezioni continuano a non costituire materia devoluta in Irlanda del Nord, con la conseguenza che la disciplina per le competizioni elettorali in Irlanda del Nord è rimessa alle scelte del Parlamento di Westminster[8]. Il riconoscimento della potestà legislativa in materia elettorale al Parlamento scozzese e all'Assemblea gallese persegue la finalità di rendere la disciplina elettorale rispondente alle esigenze dei territori e non più calata dall'alto. In particolare, la *ratio* perseguita è quella di rimettere le decisioni in materia elettorale ai circuiti democratici direttamente interessati. Una simile scelta ha, però, molteplici conseguenze. La conseguenza immediatamente percepibile è una frammentazione della disciplina elettorale: se prima dell'avvento della *devolution* risultava possibile individuare un unico *corpus* normativo omogeneo ai diversi livelli rappresentativi, a seguito del trasferimento di competenze ai territori devoluti il quadro normativo è diventato estremamente frammentario. Al riguardo, basti evidenziare che nell'esercizio della competenza devoluta il Parlamento scozzese ha adottato lo *Scottish Elections (Franchise and Representation) Act*, lo *Scottish Elections (Reform) Act* e il *Referendums (Scotland) Act* del 2020, mentre l'Assemblea gallese al fine di disciplinare le elezioni del Senedd, le elezioni locali e l'istituto del referendum ha adottato il *Senedd and Elections (Wales) Act* del 2020 e il *Local Government and Elections (Wales) Act* del 2021. Tali atti normativi hanno profondamente modificato la disciplina recata dal *Representation of the People Act* del 1983, determinando una differenziazione della regolamentazione in materia elettorale ai diversi livelli rappresentativi. Come vedremo, tale differenziazione è diventata a tal punto intensa da consentire di affermare che l'attribuzione ai territori devoluti della competenza legislativa in materia elettorale ha condotto all'adozione di un approccio specifico a seconda del tipo di elezione, nonché alla definizione di differenti spazi e modalità di partecipazione politica a seconda del territorio interessato e del tipo di competizione elettorale. È chiaro che una simile evoluzione ha inciso in maniera significativa sul funzionamento dei meccanismi democratici del Regno Unito. Appare, dunque, legittimo domandarsi se nel Regno Unito sia ancora possibile parlare di un unico modello di legislazione elettorale ovvero se il riconoscimento della competenza in materia elettorale in capo ai territori devoluti della Scozia e del Galles abbia portato all'adozione di modelli elettorali distinti. A tale interrogativo intende rispondere questo scritto. Pertanto, nel prosieguo analizzeremo nel dettaglio le previsioni che regolano i requisiti ai fini della titolarità del diritto di voto a livello centrale e nei territori devoluti, la disciplina concer-

[6] Sul riconoscimento al Parlamento scozzese e all'Assemblea gallese di competenza legislativa in materia elettorale si veda il report *Electoral Law. A joint final report*, elaborato congiuntamente dalla Law Commission of England and Wales e dalla Scottish Law Commission e presentato nel febbraio 2020 al Parlamento scozzese, all'Assemblea gallese e al Parlamento di Westminster.
[7] I limiti alla competenza legislativa del Parlamento scozzese in materia elettorale sono individuati dall'art. 3 dello *Scotland Act* del 2016.
[8] Il *Northern Ireland Act* del 1998 prevede l'esclusione dalle materie devolute della disciplina delle elezioni parlamentari, delle elezioni europee, dell'elezioni per l'Assemblea Nordirlandese e per le elezioni locali.

i elettorali attualmente in uso, così da poter verificare se e in quale misura le normative elettorali vigenti nel Regno Unito si differenzino tra di loro e con quali conseguenze. Una simile indagine intende, al suo fondo, interrogarsi sul funzionamento dei meccanismi democratici nel Regno Unito.

2. I requisiti per la titolarità del diritto di voto e la legislazione elettorale di contorno a livello nazionale e nei territori devoluti

La disciplina della titolarità del diritto di voto in relazione alle elezioni generali rinviene fondamento nell'art. 1 del *Representation of the People Act* del 1983 che individua quali elettori i cittadini britannici, del Commonwealth o irlandesi che abbiano raggiunto l'età per essere ammessi al voto, che non siano soggetti ad alcuna incapacità legale (esclusa l'età) e che entro la data delle elezioni siano iscritti nel registro degli elettori[9]. A tali requisiti si aggiunge la previsione secondo cui un soggetto per godere del diritto di elettorato attivo non deve trovarsi a scontare una pena detentiva a seguito di sentenza penale di condanna. I medesimi requisiti sono individuati all'art. 2 in relazione alle elezioni locali in Inghilterra e in Irlanda del Nord. Differenti si presentano, invece, i requisiti ai fini della titolarità del diritto di voto in relazione all'elezione delle assemblee devolute e locali in Scozia e in Galles. In Scozia i requisiti ai fini della titolarità del diritto di voto sono individuati dallo *Scottish Elections (Franchise and Representation) Act* del 2020, mentre in Galles è possibile fare riferimento a due distinti atti normativi quali il *Senedd and Elections (Wales) Act* del 2020 e il *Local Government and Elections (Wales) Act* del 2021[10]. I requisiti individuati da tali atti normativi rinvengono solo una parziale corrispondenza con i requisiti posti dal *Representation of the People Act* del 1983 in relazione alle elezioni generali e alle elezioni locali in Inghilterra e in Irlanda del Nord. Appare, dunque, necessario procedere ad un raffronto.

Per quanto riguarda il requisito della cittadinanza è possibile evidenziare come tale requisito trovi tradizionalmente un'ampia declinazione nel Regno Unito in considerazione del riconoscimento del diritto di voto non solo ai cittadini britannici, ma anche ai cittadini del Commonwealth e ai cittadini irlandesi che risiedano nel Regno Unito[11]. Una simile configurazione del requisito della cittadinanza, prevista dal *Representation of the People Act*, si fonda su ragioni storiche che spostano il confine della partecipazione politica oltre la cittadinanza nazionale. Tuttavia, questo confine è stato recentemente ampliato ulteriormente dalla legislazione adottata dai territori devoluti. In particolare, in Scozia lo *Scottish Elections (Franchise and Representation) Act* del 2020 ha esteso il riconoscimento del diritto di voto per

[9] L'art. 1 del *Representation of the People Act* del 1983 sancisce: «*(1)A person is entitled to vote as an elector at a parliamentary election in any constituency if on the date of the poll he—(a)is registered in the register of parliamentary electors for that constituency; (b)is not subject to any legal incapacity to vote (age apart); (c)is either a Commonwealth citizen or a citizen of the Republic of Ireland; and (d)is of voting age (that is, 18 years or over)*».

[10] Il *Local Government and Elections (Wales) Act* del 2021 ha modificato l'art. 2, c. 2, del *Representation of the People Act* del 1983 innovando i requisiti ai fini del riconoscimento dell'elettorato attivo per le elezioni locali in Galles.

[11] Sul nesso tra cittadinanza e diritti politici nel Regno Unito v. P. Furlong, *Gran Bretagna: cittadinanza e diritto di voto*, in *Quad. cost.*, 1986, 418; D. Held, *Between State and Civil Society: citizenship*, Londra, Lawrence and Wishart, 1991; H. Lardy, *Citizenship and the right to vote*, in *Oxford Journal of Legal Study*, 1997, n. 17, p. 75; R. Münch, *Nation and citizenship in the global age: from National to transnationalties and identity*, Londra, Palgrave Macmillan, 2001; L. Bosniak, *Citizenship*, in *The Oxford handbook of legal Studies*, a cura di P. Cane, M. Tushnet, Oxford, Oxford University Press, 2003, p. 183; J. Shaw, *The transformation of citizenship in the European Union. Electoral rights and restructuring of political space*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

o legalmente in Scozia (c.d. *qualifying foreign nationals*). Similmente, in Galles il *Senedd and Elections (Wales) Act* del 2020 e il *Local Government and Elections (Wales) Act* del 2021 hanno, rispettivamente, riconosciuto il diritto di voto per l'elezione del Senedd e per le elezioni locali ai cittadini stranieri legalmente residenti in Galles. Come è possibile notare, tanto la legislazione scozzese quanto la legislazione gallese hanno inteso ampliare gli spazi della partecipazione politica, valorizzando la residenza quale elemento significativo del legame tra l'individuo e il territorio. Per effetto di tale riforma i cittadini europei che risiedono in Scozia e in Galles possono continuare a votare nelle elezioni locali. Diversamente, nelle restanti parti del Regno Unito una simile forma di partecipazione è preclusa. Infatti, a seguito del recesso dall'Unione europea i cittadini europei che hanno trasferito la propria residenza nel Regno Unito successivamente al 31 dicembre 2020 non sono più ammessi a votare nelle elezioni amministrative in Inghilterra e nell'Irlanda del Nord. Tale innovazione ha determinato l'esigenza di aggiornare i registri elettorali. A questa nuova disciplina, oltre alla regolamentazione scozzese e a quella gallese, fanno eccezione i soli casi in cui il Governo britannico ha stipulato convenzioni caratterizzate dalla clausola di reciprocità con Paesi terzi, come accaduto nel caso della Spagna, del Portogallo, del Lussemburgo, della Polonia e della Danimarca[12].

In relazione al requisito del raggiungimento dell'età qualificante ai fini dell'ammissione al voto, è possibile rilevare come tale soglia anagrafica sia individuata nel raggiungimento del diciottesimo anno di età per il voto nelle elezioni generali e per le elezioni locali in Inghilterra e in Irlanda del Nord. Diversamente, in Scozia e in Galles l'età qualificante ai fini della titolarità del diritto di voto è individuata nel compimento del sedicesimo anno di età. Tale abbassamento della soglia anagrafica rilevante è stato introdotto, dapprima, in Scozia: in occasione dello svolgimento del referendum per l'indipendenza della Scozia, svoltosi il 18 settembre 2014, l'età qualificante ai fini del voto è stata fissata nel compimento dei sedici anni di età. Questa innovazione è stata recepita dallo *Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Act* del 2015 e stabilizzata nell'ordinamento in relazione all'elezione dello Scottish Parliament e alle elezioni locali[13]. Il Galles ha seguito le orme della legislazione scozzese prevedendo l'abbassamento della soglia dell'età qualificante ai fini della titolarità del diritto di voto a sedici anni per effetto del *Senedd and Elections (Wales) Act* del 2020 in relazione all'elezione del Senedd e del *Local Government and Elections (Wales) Act* del 2021 con riguardo alle elezioni locali[14]. Alla luce di quanto esposto è, dunque, possibile notare una

[12] Per un approfondimento sull'impiego della clausola di reciprocità in materia elettorale sia consentito rinviare a C. Marchese, *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, p. 136.

[13] Per una ricostruzione dell'iter che ha condotto all'abbassamento della soglia di età per l'acquisto del diritto di voto in Scozia al compimento del sedicesimo anno si veda N. Johnston, *Voting age*, Londra, House of Commons, 1° settembre 2025, p. 17. Ciò che è interessante notare è come il riconoscimento del diritto di voto a partire dal sedicesimo anno di età in occasione del referendum del 2014 avente ad oggetto l'indipendenza della Scozia abbia determinato la partecipazione al voto da parte dell'89% dei residenti in Scozia aventi sedici e diciassette anni di età. Tale categoria di elettori ha rappresentato il 2,6% del numero complessivo di elettori che ha partecipato al referendum del 18 settembre 2014. A seguito dello svolgimento di tale referendum, la Smith Commission, istituita dal Governo Cameron al fine di individuare ulteriori materie da devolvere al Parlamento scozzese, ha individuato tra le materie in relazione alle quali ampliare la competenza del Parlamento scozzese la determinazione dei requisiti per la titolarità del diritto di voto, tra cui l'età. Nell'esercizio di tali poteri devoluti il Parlamento scozzese ha poi adottato lo *Scottish Elections (Reduction of Voting Age) Act* del 2015.

[14] Tale previsione è confluita nell'art. 2 del *Representation of the People Act* del 1983.

diversificazione della soglia di età qualificante a seconda della tipologia di elezione considerata. Al riguardo è opportuno osservare che anche in Scozia e in Galles trova applicazione la soglia del compimento del diciottesimo anno di età ai fini della titolarità del diritto di voto in relazione alle elezioni generali. Una simile differenziazione dei requisiti elettorali rende difficoltoso individuare i soggetti aventi la capacità elettorale, soprattutto quando nel medesimo giorno hanno luogo più elezioni, oltre a rendere complessa la tenuta dei registri elettorali. Anche in considerazione di simili difficoltà è stato riaperto il dibattito a livello nazionale in merito alla possibilità di riconoscere il diritto di voto al compimento del sedicesimo anno di età. In particolare, il programma politico presentato dal Labour Party in occasione delle elezioni generali del 4 luglio 2024 ha previsto tra i propri punti la previsione del riconoscimento del diritto di voto al compimento del sedicesimo anno di età anche in relazione alle elezioni generali e alle elezioni locali in Inghilterra e in Irlanda del Nord. Tale proposta è stata ripresa all'interno della *Strategy for Elections* del 2025 pubblicata dal Governo britannico il 17 luglio 2025 ed è supportata a livello politico, oltre che dal Labour Party, dai Liberal Democrats, dal Green Party e dallo Scottish National Party, incontrando l'opposizione solo del partito dei Conservatori[15]. Tali schieramenti in favore e contro l'abbassamento della soglia di età ai fini del riconoscimento del diritto di voto sono in realtà stabili nel tempo, basti al riguardo evidenziare come già in occasione delle elezioni generali del 2019 si fosse tentato di abbassare al compimento del sedicesimo anno di età la soglia per l'acquisizione del diritto di voto. Tale tentativo, però, aveva incontrato l'opposizione del partito dei Conservatori. E, ancor prima, nel 2008 il Governo dei Labour aveva istituito la *Youth Citizenship Commission* avente, tra l'altro, il compito di rivedere la soglia anagrafica ai fini dell'ammissione al voto. Come è possibile notare, l'abbassamento della soglia anagrafica ai fini dell'ammissione al voto costituisce un tema ricorrente nel dibattito politico britannico, nel momento attuale però gli equilibri politici sembrerebbero consentire l'adozione di una simile riforma che intende avvicinare i giovani alla vita politica, anche al fine di contrastare il dilagante astensionismo elettorale[16].

Illustrata la disciplina dei requisiti positivi ai fini del riconoscimento del diritto di voto ai differenti livelli rappresentativi, occorre prendere in considerazione la disciplina dei requisiti negativi del diritto di voto. In relazione a tale profilo la normativa presente nel Regno Unito ai differenti livelli territoriali appare ormai concorde nell'ammettere al voto i soggetti in relazione ai quali sia intervenuta una sentenza volta a dichiarare l'incapacità civile per infermità mentale. Tale estensione dell'elettorato attivo è avvenuta ad opera dell'*Elect-*

[15] In relazione alla recente proposta di abbassare la soglia anagrafica ai fini del voto al compimento del sedicesimo anno di età v. N. Johnston, *Voting age, Research briefing*, Londra, House of Commons, 21 febbraio 2025 e, più recentemente, N. Johnston, *Voting age*, cit.

[16] Per una ricostruzione in chiave storica della proposta volta a riconoscere il diritto di voto al compimento del sedicesimo anno di età v. T. Loughran, A. Mycock, J. Tonge, *Public opinion, political partisanship and the Votes at 16 debate in the United Kingdom*, in *The British Journal of Politics and International Relations*, 2022, vol. 24(2), p. 297. Per una riflessione in merito all'opportunità e alle conseguenze dell'abbassamento della soglia anagrafica ai fini del riconoscimento della titolarità del diritto di voto v. T.W. Chan, M. Clayton, *Should the voting age be lowered to sixteen? Normative and empirical considerations*, in *Political Studies*, 2006, 54,3, p. 533; A. Nolan, *The child as "Democratic citizen": challenging the "Participation gap"*, in *Public Law*, 2010, 767 e più recentemente J. Sloam, M. Henn, *Youthquake 2017: the rise of young cosmopolitans in Britain*, Cham, Palgrave MacMillan, 2019.

oral Administrative Act del 2006[17]. È restata, invece, in vigore l'esclusione prevista in relazione ai soggetti ricoverati coattivamente presso strutture psichiatriche per ordine dell'autorità giudiziaria o in conseguenza della commissione di particolari reati. Tale esclusione rinviene fondamento nelle previsioni del *Mental Health Act* del 1983 per quanto concerne le elezioni generali e le elezioni locali in Inghilterra e in Galles, nel *Mental Health (Northern Ireland) Order* del 1986 per quanto concerne le elezioni che hanno luogo in Irlanda del Nord e nel *Mental Health (Care and Treatment) Scotland Act* del 2003 in relazione alle elezioni scozzesi. Una simile esclusione, seppur radicata nella tradizione britannica, è ad oggi ritenuta controversa in dottrina in quanto si regge su un automatismo e presenta carattere discriminatorio. Un'ulteriore esclusione controversa dalla sfera della partecipazione politica è quella che riguarda i soggetti che abbiano riportato sentenza penale di condanna[18]. In particolare, la disciplina dettata dal *Representation of the People Act* del 1983 dispone una privazione generalizzata del diritto di voto in capo a coloro che abbiano riportato una sentenza penale di condanna alla pena detentiva. Tale esclusione dal voto si protrae per l'intera durata della pena. Una simile limitazione opera in maniera automatica in conseguenza della sentenza penale di condanna, senza consentire alcun margine di apprezzamento al giudice e a prescindere dal disvalore della fattispecie di reato commessa. Queste caratteristiche hanno indotto la Corte europea dei diritti dell'uomo a rilevare sin dal 2004, nella nota sentenza *Hirst v. United Kingdom*, la violazione della CEDU da parte della disciplina britannica, esortando il legislatore ad adeguare entro il 2012 la legislazione interna ai parametri da essa indicati[19]. Tale data è trascorsa senza che sia stata apportata alcuna variazione alla legislazione e ancora oggi la disciplina è restata immutata, nonostante il dibattito sia approdato in Parlamento e siano state discusse le possibili modifiche normative. Dalla lettura dei resoconti parlamentari è possibile evincere una forte resistenza a fronte della possibilità di introdurre modifiche della disciplina elettorale sulla base di sollecitazioni provenienti dall'esterno in quanto l'individuazione dei soggetti chiamati a prendere parte alla vita politica è questione che attiene direttamente alla sfera della sovranità e, pertanto, è rimessa ad una scelta esclusivamente interna. L'esclusione dalla titolarità del diritto di voto di coloro che stiano scontando una pena detentiva in forza di una sentenza di cond-

[17] In relazione a tale estensione normativa e alle difficoltà che ancora permangono in relazione all'esercizio del diritto di voto da parte di soggetti affetti da infermità mentale M. Redley, J.C. Hughes, A. Holland, *Voting and mental capacity: Voting is a political right, not a matter of competence to make decisions*, in *BMJ: British Medical Journal*, 2010, vol. 341, n. 7771, p. 466.

[18] In dottrina in relazione all'esclusione dal voto dei soggetti che abbiano riportato sentenza penale di condanna v. L. Beckmann, *The frontiers of democracy: the right to vote and its limits*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2009; A. Ewald, *Criminal disenfranchisement in an International perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; D. Nicol, *Legitimacy of the Commons debate on prisoners voting*, in *Public Law*, 2011, 681; C. Behan, *Citizen convicts. Prisoners, politics and the vote*, Manchester-New York, Manchester University Press, 2014, 47.

[19] Corte EDU, *Hirst c. Regno Unito*, Grande Camera, ric. n. 74025/01, 6 ottobre 2005. Si veda anche la successiva decisione *Greens e altri c. Regno Unito*, ric. n. 60041/08, 12 agosto 2014. In senso critico nei confronti di tali pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo D. Davis, *Britain must defy the European Court of Human Rights on prisoner voting as Strasbourg is exceeding its authority*, in *The European Court of Human Rights and its discontents*, a cura di S. Flogatis, T. Zwart, J. Fraser, Cheltenham-Northampton, Elgar Publishing, 2013, p. 65, secondo cui «*prisoners have rights, but they do not have all those rights that free British citizens enjoy. When a person commits a crime that is sufficiently serious to warrant imprisonment, the person sacrifies their liberty, freedom of association and their right to vote*» e ancora «*in attempting to overrule the British law on prisoner voting, Strasbourg judges have exceeded the limits of their proper authority. If the Court does not reflect the views of member States of the Council of Europe or if it infringes States' constitutional rights, conflict will ensue*». Recentemente, in argomento v. A. Cousson, *Euroscepticism and penal populism in the British Parliament: Parliamentary debates on the prisoners' right to vote*, in *LISA*, 2025, 23.

anna opera sia in relazione alle elezioni generali che alle elezioni locali in Inghilterra e Irlanda del Nord. La disciplina gallese non si allontana da tale modello, che appare saldamente radicato nella tradizione britannica. La sola timida eccezione si rinviene in Scozia là dove lo *Scottish Elections (Franchise and Representation) Act* del 2020 ha ammesso al voto in relazione alle elezioni locali e alle elezioni del Parlamento scozzese coloro che abbiano riportato sentenza di condanna alla pena detentiva per una durata pari o inferiore ad un anno. Tali soggetti sono ammessi a votare esclusivamente per corrispondenza o per delega.

Avendo ripercorso la disciplina dei requisiti ai fini della titolarità del diritto di voto ai differenti livelli territoriali, è possibile osservare come solo in relazione alle limitazioni del diritto di voto derivanti dal ricovero coattivo in strutture psichiatriche vi sia uniformità di disciplina. Diversamente, tanto in relazione al requisito della cittadinanza quanto ai requisiti inerenti all'età e all'assenza di sentenze penali di condanna si rileva un disallineamento tra la disciplina prevista per le elezioni generali e per le elezioni in Inghilterra e in Nord Irlanda rispetto alla regolamentazione delle elezioni devolute e locali in Scozia e in Galles. In particolare, l'introduzione di innovazioni rispetto alla disciplina dettata dal Parlamento di Westminster sembra seguire uno schema abituale con l'adozione di riforme, dapprima, da parte della Scozia e solo successivamente da parte del Galles, che manifesta una tendenza ad allinearsi alla regolamentazione elettorale prevista in Scozia. Tale schema di intervento è riscontrabile, per esempio, in relazione all'abbassamento della soglia anagrafica rilevante ai fini dell'acquisizione del diritto di voto al compimento dei sedici anni di età. Diversamente, per quanto riguarda lo scardinamento della tradizionale preclusione del diritto di voto ai soggetti che abbiano riportato sentenza penale di condanna alla pena detentiva, al momento la Scozia sembra essere il solo territorio devoluto a percorrere questa strada. In ogni caso, l'adozione di una regolamentazione elettorale divergente da quella prevista dal Parlamento di Westminster determina non poche difficoltà dal punto di vista amministrativo, specialmente per la tenuta dei registri elettorali. In relazione a tale profilo, è opportuno evidenziare come siano state istituite diverse amministrazioni elettorali a seconda del territorio interessato. A livello centrale, è possibile richiamare il ruolo dell'*Electoral Commission*, chiamata, tra l'altro, a supervisionare i procedimenti di registrazione degli elettori e a offrire guida e supporto ai *returning officers*[20]. In Scozia il soggetto competente per l'attività di amministrazione elettorale è l'*Electoral Management Board for Scotland*[21]. Specularmente, in Galles è possibile far riferimento ad un *Electoral Management Board*[22]. In Irlanda del Nord si segue un modello di amministrazione elettorale accentrato basato sulla presenza di un *Electoral Office for Northern Ireland*, che presenta al proprio vertice un *Chief Electoral Officer*.

[20] La Commissione elettorale è un organismo indipendente istituito nel 2000 dal *Political Parties, Elections and Referendum Act* (PPERA) in risposta ad una serie di scandali che avevano colpito il partito Conservatore. In forza delle previsioni dell'*Electoral Administration Act* la Commissione elettorale gode di potere regolamentare in relazione alle elezioni e ai referendum.

[21] L'*Electoral Management Board for Scotland* è stato istituito dal *Local Electoral Administration (Scotland) Act* del 2011 con la funzione di presidiare al regolare svolgimento delle elezioni nel territorio devoluto della Scozia, assistere gli elettori nel processo di registrazione e coadiuvare le autorità locali nello svolgimento delle elezioni, promuovere *best practices* nelle elezioni locali.

[22] L'*Electoral Managment Board for Galles* è parte della *Democracy and Boundary Commission Cymru*, quale organismo indipendente chiamato a coordinare e presiedere l'ordinato svolgimento delle elezioni del Senedd Cymru e delle elezioni locali in Galles. L'istituzione dell'*Electoral Management Board for Galles* si deve all'*Elections and Elected Bodies (Wales) Act* del 2024.

L'amministrazione elettorale, nelle sue diverse articolazioni, è competente per la gestione dei procedimenti elettorali e la tenuta dei registri elettorali. In relazione a questi ultimi, è possibile evidenziare come attualmente siano riscontrabili ben cinque distinti registri elettorali[23]. La disciplina dei registri elettorali è retta dall'intreccio tra normativa di rango primario e normativa di rango secondario. In particolare, le norme fondamentali sono poste dal *Representation of the People Ac*t del 1983 e interessano sia le elezioni generali, che le elezioni devolute e locali. Le previsioni del *Representation of the People Act* sono poi implementate da norme di rango secondario. Segnatamente, per la tenuta dei registri elettorali in relazione alle elezioni del Parlamento di Westminster e alle elezioni in Inghilterra e in Irlanda del Nord trova applicazione il *Representation of the People (Annual Canvass) Regulation* del 2019. Per le elezioni devolute e locali in Scozia e in Galles occorre, invece, fare rispettivamente riferimento al *Representation of the People (Annual Canvass) Amendment Scotland Order* del 2020 e al *Representation of the People (Annual Canvass) Amendment Wales* del 2020. Una simile articolazione dei registri elettorali e della normativa che ne disciplina la tenuta e le modalità di aggiornamento determina senz'altro profili di complessità.

L'iscrizione nei registri elettorali nel Regno Unito avviene su base volontaria, tenuto conto della residenza nell'area geografica interessata. L'istanza di iscrizione può essere presentata al competente ufficio del registro elettorale in forma cartacea o online[24]. La possibilità di richiedere l'iscrizione online nei registri elettorali è prevista anche in relazione ai cittadini residenti all'estero. Questi ultimi, in particolare, sono iscritti nel registro degli *absent voters*. Vale la pena evidenziare come l'*Elections Act* del 2022 abbia introdotto importanti novità in relazione a questa categoria di elettori: per effetto dell'entrata in vigore dell'*Elections Act* del 2022 è, infatti, venuta meno la previsione che escludeva dall'elettorato i cittadini residenti all'estero una volta trascorsi quindici anni dal trasferimento della residenza all'estero[25]. Ad oggi, gli elettori che vivono all'estero possono registrarsi per votare per le elezioni generali a prescindere dal tempo trascorso dal trasferimento della residenza. Occorre, tuttavia, specificare che la registrazione alla stregua di elettore all'estero (*overseas declaration*) ha una validità di tre anni a partire dal 1° novembre di ogni anno e decorso tale lasso temporale deve essere rinnovata. Gli elettori all'estero sono iscritti nei registri elettorali dell'ultima circoscrizione elettorale presso la quale risultavano registrati per il voto. Per effetto della riforma introdotta dall'*Elections Act* la registrazione è possibile anche nel caso in cui l'elettore in precedenza non sia mai stato iscritto nei registri elettorali britannici. In tal caso ai fini dell'iscrizione rileva il luogo di ultima residenza nel Regno Unito.

L'*Elections Act* del 2022 ha, altresì, introdotto la possibilità di richiedere online l'iscrizione quale *absent voter,* ai fini dell'impiego del voto per corrispondenza e per delega, limitatam-

[23] In relazione al complesso sistema di registri elettorali si rinvia al già richiamato *Electoral Law. A joint final report*, elaborato congiuntamente dalla Law Commission of England and Wales e dalla Scottish Law Commission e presentato nel mese di febbraio 2020.

[24] In Inghilterra, Scozia e Galles è utilizzata la medesima istanza, mentre differisce il formulario in uso in Irlanda del Nord. La possibilità di effettuare online l'iscrizione nei registri elettorali è stata introdotta con l'adozione del nuovo sistema di registrazione dell'*Individual Electoral Registration* entrato in funzione nel giugno 2014 in Inghilterra e in Galles e nel settembre 2014 in Scozia. In Irlanda del Nord l'iscrizione online nei registri elettorali è stata resa possibile in via generale dal giugno 2018.

[25] Per un approfondimento in relazione all'*Elections Act* del 2022 sia consentito rinviare a C. Marchese, *Le recenti evoluzioni della legislazione elettorale nel Regno Unito nel segno del contemperamento tra tradizione e innovazione*, in *Federalismi.it*, 2025, 32, p. 305.

ente alle elezioni generali e alle elezioni locali in Inghilterra[26]. Risultava, invece, preclusa sino a poco tempo addietro in Scozia e in Galles la possibilità di richiedere online l'iscrizione in qualità di *absent voter* per le elezioni devolute. Una simile situazione poneva i soggetti residenti in Scozia e in Galles in una posizione deteriore, oltre a determinare disagi in fase di registrazione. Tecnicamente, infatti, tali soggetti, se in possesso dei requisiti legislativamente previsti, potevano richiedere online l'iscrizione come *absent voter* ai fini della partecipazione alle elezioni generali, essendo però obbligati ad effettuare l'iscrizione cartacea in relazione alle elezioni devolute. Al fine di arginare tale disparità di trattamento, l'*Absent Voting (Elections in Scotland and Wales) Act* ha riconosciuto agli esecutivi scozzesi e gallesi il potere di adottare normative secondarie al fine di uniformare la disciplina vigente in Scozia e in Galles alle previsioni dell'*Elections Act* là dove consente agli elettori di effettuare la registrazione online come *absent voters* ai fini dell'esercizio del voto per corrispondenza o per delega[27]. È, inoltre, interessante evidenziare come al fine di uniformare la disciplina in merito all'iscrizione nel registro degli *absent voters* si sia reso necessario l'intervento del Parlamento di Westminster tramite l'adozione dell'*Absent Voting (Elections in Scotland and Wales) Act.* Ora se è vero che la competenza legislativa in materia elettorale è stata riconosciuta ai territori devoluti, è altresì vero che la disciplina dei registri elettorali rinviene fondamento a livello di legislazione primaria nel *Representation of the People Act* e il processo di registrazione online degli elettori, effettuato tramite l'*Online Absent Voter Application* (OAVA), ricade nell'ambito dell'*UK Digital Service* (UKDS). Pertanto, in questo ambito l'intervento normativo dei territori devoluti può avvenire esclusivamente tramite normazione secondaria.
La disamina svolta in relazione ai requisiti per la titolarità del diritto di voto e alla disciplina inerente ai registri elettorali consente di evidenziare come nel Regno Unito a seconda dell'elezione che viene in rilievo sia possibile differenziare il corpo elettorale: i soggetti a cui è riconosciuta la qualità di elettore nei territori devoluti non coincidono necessariamente con i soggetti individuati quali elettori nelle elezioni generali e, in particolare, i requisiti ai fini del riconoscimento dell'elettorato attivo per l'elezione del Parlamento di Westminster appaiono più restrittivi dei requisiti individuati per l'acquisto della qualità di elettore in Scozia e in Galles in relazione alle elezioni devolute e locali. Una simile differente delimitazione del corpo elettorale incide senz'altro sui meccanismi democratici e contribuisce sensibilmente alla complessità della tenuta dei registri elettorali. In relazione a quest'ultimi è individuabile una volontà legislativa di semplificazione, tanto a livello centrale quanto nei territori devoluti[28]. Di ciò ne è riprova la previsione della possibilità di richiedere online la registrazione nei registri elettorali e più recentemente l'introduzione a livello nazionale e nelle elezioni locali in Inghilterra della possibilità di richiedere online

[26] In relazione alla categoria degli *absent voters* e alle innovazioni recentemente introdotte v. N. Johnston, *Absent voting, Research Briefing*, Londra, House of Commons, 21 luglio 2025. Si rinvia, inoltre, al paragrafo successivo di questo scritto in considerazione della circostanza che l'iscrizione nei registri elettorali quale *absent voter* è prodromica all'esercizio del diritto di voto per corrispondenza e per delega.
[27] L'*Absent Voting (Elections in Scotland and Wales) Act* ha ricevuto il *Royal Assent* il 27 Ottobre 2025. La Commissione elettorale ha accolto favorevolmente la riforma introdotta dall'*Absent Voting (Elections in Scotland and Wales) Act* in quanto idonea a produrre un beneficio in termini di semplificazione sia per gli elettori che per gli ufficiali dei registri elettorali.
[28] L'importanza della semplificazione delle procedure di registrazione degli elettori al fine di contrastare il fenomeno dell'astensionismo è evidenziata da P. Patel, R. Swift, *Modernising elections. How to get voters back*, Institute for Public Policy Research, 2024, p. 15.

l'iscrizione nell'elenco degli *absent voters*, previsione poi estesa a livello devoluto in Scozia e in Galles.

Invero, la previsione della possibilità di effettuare online la richiesta di iscrizione nei registri elettorali persegue non solo la finalità di semplificare gli adempimenti necessari ai fini dell'iscrizione, ma anche l'obiettivo di accrescere la partecipazione politica. Tale obiettivo appare sotteso, altresì, al riconoscimento in Scozia e in Galles del diritto di voto nelle elezioni devolute e locali al compimento del sedicesimo anno di età. Un simile riconoscimento ambisce a fidelizzare gli elettori più giovani alla partecipazione politica e a contrastare il fenomeno dell'astensionismo. Il medesimo obiettivo sembra aver perseguito il Governo nazionale nel momento in cui all'interno del proprio programma politico ha previsto l'introduzione del riconoscimento del diritto di voto al compimento del sedicesimo anno di età. Tale obiettivo, come già precisato, è stato recentemente ribadito all'interno della *Elections Strategy* del 2025. Tuttavia, sembra importante evidenziare che appaiono marginali nella proposta dell'esecutivo nazionale le considerazioni circa l'opportunità di allineare la disciplina nazionale riguardante i requisiti dell'elettorato attivo alla disciplina elettorale vigente in Scozia e in Galles. Una tendenza all'armonizzazione è, invece, riscontrabile tra la disciplina scozzese e quella gallese. Al riguardo basti richiamare la previsione del riconoscimento del diritto di voto al compimento dei sedici anni di età, nonché il riconoscimento del diritto di voto anche ai soggetti privi della cittadinanza britannica purché regolarmente residenti nel territorio devoluto. Sembrerebbe, pertanto, delinearsi una dicotomia in materia elettorale tra la legislazione nazionale e la legislazione devoluta. Tale riflessione, tuttavia, può essere considerata come una conclusione solo parziale in quanto assunta limitatamente alla disamina dei requisiti ai fini del riconoscimento della qualità di elettore e alla disciplina dei registri elettorali. Occorre, dunque, comprovarla alla luce di ulteriori aspetti quali le modalità di esercizio del diritto di voto e la disciplina dei sistemi elettorali.

3. Le modalità di esercizio del diritto di voto nelle elezioni generali, devolute e locali

Per quanto concerne le modalità di esercizio del diritto di voto nel Regno Unito, l'elettore può esprimere il proprio voto recandosi fisicamente al seggio il giorno delle votazioni (*vote in person*) oppure per corrispondenza (*postal vote*) o, in specifici casi, per delega (*vote by proxy*)[29]. Il voto espresso dall'elettore presso il seggio elettorale rappresenta la tradizionale modalità di voto impiegata nel Regno Unito. In relazione a tale modalità vale la pena richiamare la recente introduzione, ad opera dell'*Elections Act* del 2022, dell'obbligo di identificazione degli elettori presso i seggi elettorali mediante esibizione di un documento di identità in occasione delle elezioni generali del Parlamento britannico, delle elezioni locali in Inghilterra e delle elezioni dei *Police and Crime Commissioners* in Inghilterra e Galles. Tale obbligo rappresenta una novità per un Paese come il Regno Unito in cui il principio di

[29] Il ricorso al voto per corrispondenza e al voto per delega in Gran Bretagna rinviene la propria disciplina nel *Representation of the People Act* del 2000, mentre per l'Irlanda del Nord trova applicazione il *Representation of the People Act* del 1985. In entrambi i casi la disciplina di rango primario è affiancata da normativa di rango secondario. Per un approfondimento in relazione alle differenti modalità di voto impiegate nel Regno Unito si veda il report redatto congiuntamente dalla Law Commission of England e dalla Scottish Law Commission, *Electoral Law. A joint final report*, presentato nel febbraio 2020 e più recentemente l'analisi condotta da N. Johnston, *Absent voting*, Research Briefing, Londra, House of Commons, 21 luglio 2025.

personalità del voto trova una tutela meno intensa rispetto all'ordinamento interno[30].
L'obbligo di esibire un documento per l'identificazione ai seggi ha trovato applicazione per la prima volta in occasione delle elezioni generali del 4 luglio 2024. Ai fini dell'identificazione degli elettori, in alternativa all'esibizione di un documento di identità è stata prevista la possibilità di impiegare il *Voter Authority Certificate*, altrimenti detto "*free voter ID*". In relazione a questa prima applicazione è stato segnalato un difetto di pubblicità: invero, come risulta dalle rilevazioni effettuate all'indomani del voto, non tutti gli elettori che si sono recati alle urne erano a conoscenza della riforma[31]. Di conseguenza, sono stati invitati dal personale dei seggi a tornare muniti di un documento di riconoscimento. Inoltre, non tutti gli elettori al momento delle elezioni erano in possesso di un valido documento di riconoscimento. In aggiunta a tali profili la Commissione elettorale ha evidenziato ulteriori criticità della disciplina recata dall'*Elections Act* del 2022. In particolare, la Commissione elettorale ha rilevato come il termine previsto per richiedere l'emissione del *Voter Authority Certificate* sia eccessivamente distante dalle elezioni[32]. Di conseguenza, all'elettore che non sia in possesso di un valido documento di riconoscimento e al quale sfugga il termine per richiedere l'emissione del *Voter Authority Certificate*, risulterà precluso l'esercizio del diritto di voto. Conseguentemente, la Commissione Elettorale ha suggerito di individuare una scadenza per richiedere l'emissione del *Voter Authority Certificate* ravvicinata rispetto alla data delle elezioni, così che non si producano effetti preclusivi. Ulteriori suggerimenti della Commissione elettorale si rinvengono nelle proposte di prevedere un *Voter Authority Certificate* digitale, di ampliare il novero di autorità abilitate a rilasciare tale documento, includendo tra queste ultime le autorità locali, e di ampliare il novero di documenti utilizzabili ai fini dell'identificazione presso i seggi. Da tali suggerimenti emerge come la Commissione elettorale, pur accogliendo con favore la previsione dell'identificazione degli elettori presso i seggi e il conseguente rafforzamento del principio di personalità del voto, abbia sollecitato il legislatore ad adottare interventi correttivi. Ai rilievi mossi dalla Commissione elettorale è possibile aggiungere un'ulteriore considerazione: se è vero che per effetto dell'entrata in vigore dell'*Elections Act* del 2022 il principio di personalità del voto ha acquisito maggiore rilievo nel Regno Unito, è altresì vero che la sua osservanza trova ancora un'applicazione parziale in relazione alle modalità di voto differenti rispetto al voto in presenza. Al riguardo, basti far riferimento al voto per corrispondenza e al voto per delega.
Per quanto concerne il voto per corrispondenza, l'elettore può optare liberamente per tale modalità di voto in Inghilterra, Scozia e Galles, senza che occorra fornire una motivazione al riguardo. Diversamente, l'opzione per il voto per corrispondenza necessita di essere motivata in Irlanda del Nord. L'impiego del voto per corrispondenza può essere richiesto per via postale o online in Inghilterra, Scozia e Galles, mentre in Irlanda del Nord la richiesta può essere avanzata solo restituendo per via posta agli uffici elettorali competenti

[30] Solo in Irlanda del Nord tale obbligo è presente dal 2003.
[31] Per l'analisi dei dati relativi alla prima applicazione dell'obbligo di identificazione degli elettori a mezzo di documento di riconoscimento presso i seggi si veda il report della Electoral Commission, *Voter ID at the 2024 UK general election*, 29 luglio 2024.
[32] Per le criticità e le azioni di miglioramento individuate dalla Electoral Commission in relazione all'obbligo di identificazione presso i seggi elettorali introdotto dall'*Elections Act* si veda sempre il report elaborato dalla Electoral Commission, *Voter ID at the 2024 UK general election*, 29 luglio 2024. I rilievi della Electoral Commission sono condivisi dall'Association of Electoral Administrators, *New Blueprint for a Modern Electoral Landscape. How to bring resilience and capacity to UK democracy*, febbraio 2025.

un modulo compilato e siglato. La richiesta concernente l'impiego del voto per corrispondenza può riguardare singole votazioni o un preciso lasso temporale, che in Inghilterra, Scozia e Galles non può superare i tre anni. L'elettore che ha chiesto di votare per corrispondenza riceve al proprio domicilio una scheda elettorale che andrà restituita via posta. Qualora in Inghilterra e in Galles l'elettore tardi nella spedizione e abbia il timore di una consegna non più in tempo utile per il conteggio dei voti, potrà restituire la propria scheda direttamente al seggio elettorale sino alla chiusura delle urne o all'ufficio del registro elettorale. Nel medesimo caso in Scozia e in Irlanda del Nord l'elettore che tema una consegna tardiva della propria scheda elettorale potrà consegnarla personalmente all'ufficio del registro elettorale, non essendo prevista la possibilità di consegna della scheda elettorale presso il seggio. Nel caso in cui la scheda elettorale vada persa prima di aver espresso il voto o sia danneggiata o distrutta sarà possibile richiederne un'altra. Ciò che cambia in considerazione del territorio di residenza dell'elettore è la tempistica entro cui risulta possibile richiedere una nuova scheda elettorale: in Inghilterra, Scozia e Galles è possibile richiedere una nuova scheda elettorale almeno cinque giorni prima del giorno previsto per le votazioni, diversamente in Irlanda del Nord è possibile avanzare tale richiesta sino al giorno prima dell'apertura delle urne.

Dalla disciplina sin qui illustrata appare evidente come il voto per corrispondenza sia considerato una modalità di voto del tutto equivalente al voto espresso in presenza presso i seggi elettorali. Il voto per delega può, invece, essere richiesto in presenza di specifici presupposti. In particolare, il voto per delega in relazione ad una specifica elezione può essere richiesto se l'elettore si trovi lontano dalla propria residenza nel giorno delle votazioni per ragioni di lavoro, di istruzione, di vacanza ovvero se si trovi all'estero e sia registrato come *overseas voter*. Più rigidi sono i presupposti previsti per richiedere il voto per delega a tempo indefinito: in questo caso la richiesta deve essere sorretta da ragioni lavorative, mediche o legate a una disabilità, nonché può essere riconducibile all'appartenenza alle Forze Armate.

L'esercizio del voto per delega può essere richiesto dall'elettore compilando un modulo cartaceo o online in Inghilterra, Scozia e Galles, mentre in Irlanda del Nord non è possibile avanzare tale richiesta online. La richiesta di impiego del voto per delega deve essere effettuata almeno sei giorni prima dell'apertura delle urne in Inghilterra, Scozia e Galles, mentre in Irlanda del Nord occorre presentare la richiesta almeno quattordici giorni prima. Tuttavia, in casi straordinari è possibile chiedere di avvalersi del voto per delega anche oltre i termini appena indicati. Una simile richiesta può essere avanzata per sopravvenute esigenze mediche, per ragioni di lavoro o là dove il documento di identità, tramite il quale si provvede all'identificazione al seggio, sia stato perso, danneggiato, distrutto o non sia ancora stato emesso. Trattandosi di ipotesi eccezionali le richieste devono essere certificate, a seconda della motivazione che sorregge l'istanza, mediante sottoscrizione da parte del datore di lavoro o del medico curante.

L'esercizio del voto per delega può essere richiesto in relazione ad una singola votazione, per un determinato periodo o in maniera permanente. Nella richiesta di voto per delega occorre indicare il soggetto al quale si conferisce la delega. Il rapporto tra delegante e delegato si connota alla stregua di un rapporto di carattere fiduciario. Il delegato deve essere un soggetto iscritto nei registri elettorali e deve avere legittimazione a votare nella specifica

elezione. Il delegato può esercitare il voto presso il seggio di appartenenza del delegante, ma anche, se abilitato, per corrispondenza. L'elettore che scelga di votare per corrispondenza o per delega può sempre modificare o cancellare la propria scelta sino a undici giorni prima delle votazioni. Entro il medesimo termine è possibile optare per il voto per corrispondenza in luogo del voto per delega e viceversa. Nel caso in cui la richiesta di voto per corrispondenza o voto per delega riguardi una singola votazione, la modifica e la cancellazione della scelta possono essere effettuate sino a sei giorni prima delle votazioni. In caso di voto per delega è possibile esercitare la revoca per fatti concludenti: l'elettore può infatti esprimere il proprio voto recandosi alle urne sino al momento in cui il soggetto delegato non ha esercitato la delega.

Alla luce della disamina sin qui svolta è possibile rilevare come la regolamentazione concernente le modalità di esercizio del diritto di voto presenti solo lievi differenze procedimentali a livello nazionale e nei territori devoluti. In particolare, è riscontrabile una certa coerenza normativa tra la disciplina applicabile in relazione alle elezioni generali e la regolamentazione delle modalità di voto nelle elezioni in Inghilterra, Scozia e Galles. Minime differenze procedimentali connotano la disciplina del voto per corrispondenza e del voto per delega in Irlanda del Nord. Tale tendenziale omogeneità della disciplina riguardante le modalità di esercizio del diritto di voto si pone in contrapposizione rispetto alla frammentarietà della normativa, illustrata nel precedente paragrafo, riguardante i requisiti per la titolarità dell'elettorato attivo. Tuttavia, sembra possibile fornire più spiegazioni a tale circostanza. In primo luogo, tanto il voto per corrispondenza quanto il voto per delega appaiono profondamente radicati nella tradizione elettorale del Regno Unito. In secondo luogo, occorre considerare che in relazione alla disciplina delle modalità di esercizio del diritto di voto si riscontrano minori sollecitazioni politiche rispetto a quelle che sono sottese alla definizione dell'elettorato. Concludendo la disamina relativa alle modalità di esercizio del diritto di voto, è opportuno evidenziare come l'*Elections Act* del 2022 abbia introdotto talune innovazioni anche in questo ambito. Con riguardo al voto per delega l'*Elections Act* ha introdotto un limite al numero di elettori che ciascun soggetto può rappresentare: ogni individuo può rappresentare al massimo due elettori, a meno che non si rappresentino elettori che risiedono all'estero. In quest'ultimo caso la soglia degli elettori per i quali è possibile esprimere il voto per delega passa da due a quattro. Tale riforma trova applicazione per le elezioni generali, nonché per le elezioni amministrative in Inghilterra. Non trova, invece, applicazione per le elezioni dello Scottish Parliament, del Senedd Cymru e per le elezioni locali in Scozia e in Galles, sebbene la recente approvazione dell'*Absent Voting (Elections in Scotland and Wales) Act* abbia segnato l'avvio di un processo di armonizzazione della legislazione elettorale di contorno in Scozia e in Galles. Infine, sembra importante segnalare che l'*Elections Act* è intervenuto al fine di garantire il principio di personalità del voto anche in relazione ai voti espressi per corrispondenza e per delega. In queste ipotesi l'accertamento della personalità del voto è anticipato rispetto al momento dell'espressione del voto stesso. Infatti, in forza delle previsioni dell'*Elections Act*, nel momento in cui l'elettore effettua la scelta per il voto per corrispondenza ovvero per il voto per delega è tenuto ad identificarsi, qualunque sia la modalità attraverso la quale esprime tale scelta.

4. **I sistemi elettorali tra tradizione e innovazione**

La disciplina dei sistemi elettorali impiegati nel Regno Unito, al pari di quanto osservato in relazione alla disciplina dei requisiti ai fini della titolarità dell'elettorato attivo e diversamente dalla regolamentazione inerente alle modalità di voto, offre una pluralità di soluzioni e di elementi di complessità. Tuttavia, sino all'avvento della *devolution* e all'istituzione del Parlamento scozzese e dell'Assemblea gallese quasi tutte le elezioni nel Regno Unito avvenivano mediante l'impiego del sistema maggioritario a turno unico[33]. Solo le elezioni dell'Assemblea dell'Irlanda del Nord e le elezioni locali in quest'ultimo territorio avvenivano tramite l'impiego del *Single Transferable Vote*[34].

D'altronde, il sistema maggioritario a turno unico, dopo una prima fase di graduale introduzione ad opera del *Representation of the People Act* del 1832 e poi del *Reform Act* del 1867, si è affermato uniformemente sul territorio nazionale per effetto del *Redistribution of Seats Act* del 1885[35]. Nel corso del tempo, invero, non sono mancati tentativi di riforma, ma nessuno di questi è andato a buon fine. In ordine temporale, il primo si è avuto nel 1918, anno in cui fu approvato dalla Camera dei Comuni un progetto di legge che, oltre ad abbassare l'età per l'ammissione al voto al compimento dei ventuno anni di età, prevedeva l'introduzione del sistema elettorale dell'*Alternative Vote*. Quest'ultima proposta non superò il vaglio della House of Lords e, pertanto, il progetto di legge fu approvato solo in relazione all'estensione del diritto di voto portando all'entrata in vigore del *Representation of the People Act* del 1918. A distanza di circa dieci anni si è verificata la medesima situazione: nel 1929 le elezioni generali diedero luogo alla formazione di un *hung Parliament* all'interno del quale il Liberal Party propugnava una riforma che avrebbe dovuto portare all'adozione dell'*Alternative Vote*[36]**.** Nel 1930 si riuscì a giungere all'interno della Camera dei Comuni all'approvazione di una riforma volta ad introdurre l'*Alternative Vote*, tuttavia il progetto non superò il vaglio della Camera dei Lord e si arrestò definitivamente con lo scoppio della Grande Depressione. Dopo un lungo periodo di affermazione indiscussa del sistema elettorale del *First Past the Post*, al principio degli anni Novanta dello scorso secolo si tornò a discutere

[33] Sul sistema elettorale maggioritario a turno unito nella dottrina britannica v. *ex multis* R. Blackburn, *The Electoral System in Britain*, cit.; J. Curtice, *The Electoral System*, cit., p. 483; C. Robinson, *Electoral Systems and Voting in the United Kingdom*, cit., p. 26; C. Morris, *Parliamentary Elections, representation and the law,* cit. Nella dottrina interna v. G. Perticone, *Il sistema elettorale inglese*, Sansoni, Firenze, 1946; A. Torre, *Costituzione e sistema elettorale in Gran Bretagna*, in *Forme di governo e sistemi elettorali*, a cura di S. Gambino, Padova, CEDAM, 1995, p. 231; T.E. Frosini, *Il «premierato»: dalla Gran Bretagna all'Italia*, in *Forme di governo e partecipazione politica*, III ed., Torino, Giappichelli, 2008, p. 313.

[34] In relazione al sistema elettorale del *Single Transferable Vote* si rinvia alla nota n. 4 di questo scritto.

[35] Per un approfondimento in relazione all'evoluzione della legislazione elettorale britannica v. J.A. Phillips, C. Wetherell, *The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England*, in *The American Historical Review*, 1995, vol. 100, n. 2, p. 411; E. Wicks, *1832 – The Great Reform Act: A First Step towards Democratic Representation?,* in *The Evolution of a Constitution: Eight Key Moments in British Constitutional History*, a cura di E. Wicks, Oxford, Hart Publishing, 2006, p. 65; D.E. Butler, *The electoral system in Britain 1815-1951*, cit.; C. Dardé, *La democracia en Gran Bretaña. La reforma electoral de 1867-1868*, in Ayer, El sufragio universal, 1991, 3, p. 63; M.J. Gonzales, *El sufragio británico: narraciones, memoria e historiografia o el caleidoscopio de la historia*, in *Revista de historia contemporánea*, 2007, n. 68, p. 273. Più recentemente, A. Torre, *Una democrazia inafferrabile: voto, elezioni e rappresentanza politica nella Gran Bretagna storica*, cit., p. 153. In relazione alle riforme elettorali di inizio Novecento sia, altresì, consentito rinviare a C. Marchese, *Il diritto di voto e la partecipazione politica. Studio di diritto comparato*, cit., p. 42.

[36] L'*Alternative Vote* è un sistema elettorale che si basa sulle preferenze: un candidato risulta eletto se riceve più del 50% di prime preferenze. Se nessun candidato raggiunge la maggioranza assoluta delle prime preferenze, allora il candidato che ha ricevuto il minor numero di preferenze è eliminato e in relazione agli altri candidati si provvede ad assegnare i voti di seconda preferenza. Risulterà, pertanto, eletto il candidato che avrà raggiunto la maggioranza assoluta delle preferenze cumulando i voti di prima e di seconda preferenza.

delle possibilità di riforma. Nel 1991 fu istituita una commissione, guidata da Raymond Plant, con il compito di proporre una riforma elettorale. Tale commissione nel 1993 ha presentato il "Plant Report" che prevedeva l'adozione del sistema del *Supplementary Vote* per le elezioni generali. Nel 1997 il Governo Labour, guidato da Tony Blair, ha istituito la Jenkins Commission avente il compito di proporre per le elezioni generali un sistema elettorale di tipo proporzionale, capace di garantire ampia libertà di scelta agli elettori e un esecutivo stabile[37]. Sulla base del mandato ricevuto la Jenkins Commission ha proposto l'adozione dell'*Alternative Vote Plus*, ma tale proposta non ha avuto seguito. A questi tentativi di riforma è poi seguita la convocazione del referendum del 2011 avente ad oggetto la possibilità di adottare il meccanismo dell'*Alternative Vote* in luogo del sistema del maggioritario a turno unico per le elezioni generali[38]. L'indizione di tale referendum ha costituito la risultante di diversi fattori: in primo luogo ha costituito una risposta ad una serie di scandali inerenti alle spese elettorali scoppiati nel 2009 che avevano evidenziato l'esigenza di procedere ad una riforma dei meccanismi di selezione della classe politica; in secondo luogo l'indizione del referendum è dipesa dalla situazione politica contingente. In particolare, all'esito delle elezioni generali del 2010, in un contesto di *hung Parliament*, i Liberal democrats hanno ritenuto di accogliere la proposta avanzata dai Conservatori di procedere ad un referendum sul sistema elettorale. In occasione del referendum svoltosi il 5 maggio 2011 il 67,9% dei votanti si è espresso contro il superamento del sistema elettorale maggioritario a turno unico. Il tentativo di riforma più recente risale alla presentazione, nel dicembre 2024, di una proposta di legge volta a rimpiazzare il sistema elettorale maggioritario a turno unico con un sistema elettorale di stampo proporzionale. Anche tale istanza riformatrice è restata inascoltata. Nonostante gli innumerevoli tentativi di riforma nel corso degli anni, il sistema maggioritario a turno unico continua a rappresentare uno dei pilastri della democrazia parlamentare del Regno Unito. Al riguardo, vale la pena riprendere le parole del Primo Ministro David Cameron che, in occasione del referendum del 2011, riferendosi al sistema elettorale del c.d. *First Past the Post* affermò: «*it was enshrined in our constitution*» e, ancora, «*first past the post isn't just one way of counting votes: it is an expression of our fairness as a country*»[39]. Tale legame con la tradizione elettorale vale, però, esclusivamente in relazione alle elezioni parlamentari. Diversamente, per quanto concerne le elezioni devolute e quelle locali diversi sistemi elettorali sono stati sperimentati. In relazione alle elezioni devolute è possibile ricordare come al momento dell'istituzione del Parlamento scozzese e dell'Assemblea gallese si decise di ricorrere per entrambe le elezioni all'*Additional Member System*,

[37] Sul lavoro svolto dalla Jenkins Commission v. P. Dunleavy, H. Margetts, *Mixed electoral systems in Britain and the Jenkins Commission on electoral reform*, in *British journal of politics & international relations*, 1999, vol. 1 (1), p. 12; I. McLean, *The Jenkins Commission and the Implications of Electoral Reform for the UK Constitution*, in *Government and Opposition*, 1999, vol. 34, n. 2, p. 143.
[38] In relazione al referendum del 2011 v. C. Martinelli, *Molto rumore per nulla, ovvero il referendum elettorale nel Regno Unito*, in *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, a cura di A. Torre e J.O. Frosini, Santarcangelo di Romagna, Maggioli Editore, 2012, p. 375. Per un inquadramento storico si veda D. Klemperer, *Electoral Systems Electoral Reform in the UK in Historical Perspective*, cit., p. 3. Per un approfondimento in prospettiva comparata M. Qvortrup, *Voting on Electoral Reform: A Comparative Perspective on the Alternative Vote Referendum in the United Kingdom*, in *The Political quarterly*, 2012-01, vol. 83 (1), p. 108.
[39] Tali statuizioni del Primo Ministro David Cameron sono riportate da D. Klemperer, *Electoral Systems Electoral Reform in the UK in Historical Perspective*, cit., p. 3.

quale meccanismo elettorale che combina l'impiego del sistema maggioritario a turno unico e del sistema proporzionale[40]. In particolare, là dove tale sistema elettorale viene utilizzato, sono fornite agli elettori due schede elettorali: una è funzionale ad attribuire i seggi impiegando il sistema del *first past the post*, l'altra assegna i seggi in maniera proporzionale sulla base di liste regionali bloccate. I voti imputabili al sistema maggioritario sono conteggiati per primi, dopo di che si passa alle liste regionali. Tale sistema elettorale ad oggi continua ad essere utilizzato per eleggere lo Scottish Parliament, mentre in Galles il sistema elettorale per l'elezione del Senedd Cymru è stato recentemente riformato ad opera del *Senedd Cymru (Members and Elections) Act* del 2024. In particolare, si è passati dall'utilizzo del *Additional Member System* ad un sistema elettorale proporzionale caratterizzato dall'impiego della formula D'Hondt. Tale sistema elettorale è stato scelto al fine di garantire una continuità con il meccanismo proporzionale precedentemente utilizzato per assegnare parte dei seggi all'interno del Senedd Cymru. Si è ritenuto, invece, di non optare per un sistema maggioritario a turno unico in quanto un simile sistema elettorale non sarebbe stato idoneo a garantire la rappresentatività e la proporzionalità che caratterizzavano il previgente modello elettorale. Invero, prima dell'adozione di questa riforma, erano state prese in considerazione altre ipotesi. Nel 2017, per esempio, una commissione di esperti incaricata di procedere alla riforma del Senedd (*Expert Panel on Assembly Electoral Reform*) aveva proposto l'utilizzo del *Single Transferable Vote*. Quest'ultimo sistema elettorale, che è stato vagliato anche dalla Commissione incaricata della riforma nel 2021, è stato ritenuto non adeguato avendo gli elettori gallesi scarsa familiarità con il meccanismo delle preferenze. Al suo posto si è dunque scelto di introdurre un sistema elettorale proporzionale con formula d'Hondt. Questo sistema elettorale sarà impiegato per la prima volta nelle elezioni che si terranno nel mese di maggio 2026. Esaminati i sistemi elettorali impiegati a livello statale e devoluto, al fine di completare la panoramica occorre vagliare i sistemi elettorali impiegati a livello locale.

Al riguardo è possibile evidenziare come in Irlanda del Nord trovi ancora impiego a livello locale il sistema elettorale del *Single Transferable Vote*. Tale sistema elettorale è stabilmente impiegato in Irlanda del Nord a partire dal 1922 e risulta, quindi, saldamente ancorato alla tradizione. Il *Single Transferable Vote* è impiegato, altresì, a livello locale in Scozia. In Galles il *Local Government and Elections (Wales) Act* del 2021 ha previsto la possibilità di scelta, a livello locale, tra il *First Past the Post* e il *Single Transferable Vote*. Al fine di adottare quest'ultimo sistema elettorale si richiede però l'approvazione a maggioranza di due terzi dei componenti dei Consigli locali, rendendo così più onerosa l'adozione di tale sistema. Il *favor* nei confronti dell'adozione del sistema maggioritario a turno unico emerge, altresì, dall'impiego di tale sistema elettorale per l'elezione dei Consigli locali in Inghilterra, nonché dalla disciplina recata dall'*Elections Act* del 2022. A questo atto normativo si deve, infatti, l'introduzione del sistema elettorale maggioritario a turno unico per l'elezione dei sindaci in Inghilterra e dei *Police and Crime Commissioners*. Tale sistema elettorale è stato adottato in

[40] La scelta dell'*Additional Member System* in Scozia è frutto della proposta della *Scottish Constitutional Convention* del 1995 allo scopo di raggiungere un compromesso e ricomporre le frizioni interne alla stessa *Convention*. In Galles, invece, l'*Additional Member System* è stato introdotto dal *Government of Wales Act* del 1998 sulla spinta del partito labourista guidato da Tony Blair.

ie di elezioni. In particolare, il *Supplementary Vote System* consentiva agli elettori di esprimere il proprio voto per due candidati in ordine di preferenza così che se nessun candidato otteneva la maggioranza dei voti sulla base delle prime preferenze, al fine di individuare il candidato eletto si consideravano i due candidati che avevano ottenuto il maggior numero di voti di prima preferenza ai quali si aggiungevano i voti di seconda preferenza ottenuti dai medesimi candidati. Un simile sistema valorizzava le preferenze espresse dall'elettore e, in definitiva, la libertà di voto, tuttavia si prestava ad ingenerare confusione negli elettori e dispersione dei voti. Pertanto, mediante l'introduzione del sistema maggioritario a turno unico anche per le elezioni dei sindaci e dei *Police and Crime Commissioners* il legislatore britannico ha inteso valorizzare il voto utile. Per effetto di tale riforma gli elettori sono indotti a votare per il candidato avente maggiori *chances* di essere eletto, mentre risulta più complessa l'elezione di candidati indipendenti. È importante, tuttavia, segnalare che nel luglio 2025 il Governo Labour ha presentato alla House of Commons un disegno di legge che prevede, tra l'altro, la reintroduzione del *Supplementary Vote System* là dove era stato abolito dall'*Elections Act*, dimostrando così come l'adozione del sistema maggioritario a turno unico per l'elezione dei sindaci in Inghilterra sia stato frutto di contingenze politiche.
Svolta la disamina in relazione ai sistemi elettorali impiegati nel Regno Unito ai diversi livelli rappresentativi, sembra possibile trarre anche in questo caso delle conclusioni parziali. In primo luogo è possibile osservare come l'impiego del sistema maggioritario a turno unico per le elezioni del Parlamento di Westminster sia fortemente radicato nella tradizione e ciò determina una forte riluttanza all'adozione di un differente sistema elettorale. Una maggiore elasticità e dinamismo possono, invece, essere osservati in relazione ai sistemi elettorali impiegati a livello devoluto e a livello locale[41]. Ad entrambi i livelli è stato, infatti, possibile osservare l'impiego di differenti sistemi elettorali, aspetto che denota una maggiore propensione alla sperimentazione. A livello devoluto è, tuttavia, possibile notare una propensione per l'impiego di sistemi elettorali misti o proporzionali. Al riguardo, basti richiamare l'impiego dell'*Additional Member System* per l'elezione del Parlamento scozzese e dell'Assemblea gallese sino all'adozione del *Senedd Cymru (Members and Elections) Act*. Quest'ultimo ha poi introdotto per l'elezione del Senedd Cymru un sistema elettorale proporzionale con formula d'Hondt. Per l'elezione dell'Assemblea Nordirlandese trova, invece, applicazione il sistema del *Single Transferable Vote*, i cui meccanismi di funzionamento si basano sul sistema delle preferenze. Si tratta di sistemi elettorali che tendono a valorizzare la scelta dell'elettore. Tuttavia, in relazione alla scelta di tali sistemi elettorali, sia misti che proporzionali, non sembra priva di influenza la presenza di partiti politici regionali che, proprio grazie all'impiego di simili sistemi elettorali, sono riusciti nel corso del tempo ad

[41] Sul rapporto tra tradizione e innovazione nella legislazione elettorale nel Regno Unito v. C. Marchese, *Le recenti evoluzioni della legislazione elettorale nel Regno Unito nel segno del contemperamento tra tradizione e innovazione*, cit., p. 305.

avere una rappresentanza stabile e crescente all'interno delle Assemblee devolute[42]. Infine, a livello locale è possibile rilevare l'emersione della volontà politica di valorizzare il voto utile. Ciò è evidente considerando l'introduzione per effetto dell'*Elections Act* del 2022 del sistema maggioritario a turno unico per l'elezione dei sindaci in Inghilterra, nonché il *favor* manifestato in relazione a tale sistema elettorale dalle previsioni del *Local Government and Elections (Wales) Act*. Un simile *favor* rinviene la propria spiegazione nella volontà di evitare la dispersione dei voti a livello locale.

5. Dal modello ai modelli di legislazione elettorale nel Regno Unito

La disamina sin qui condotta ha consentito di comprovare l'affermazione iniziale secondo cui la disciplina elettorale nel Regno Unito si presenta complessa, voluminosa e frammentaria. In relazione alle differenti competizioni elettorali è stato, infatti, possibile rinvenire discipline divergenti dei requisiti previsti ai fini del riconoscimento dell'elettorato attivo, regolamentazioni specifiche concernenti la tenuta dei registri elettorali, discipline non del tutto sovrapponibili riguardanti le modalità di voto e, infine, una pluralità di sistemi elettorali. Considerate tali caratteristiche della disciplina elettorale nel Regno Unito, sembra possibile provare a fornire una risposta all'interrogativo dal quale siamo partiti concernente la presenza di un modello unico di legislazione elettorale nel Regno Unito ovvero di una pluralità di modelli di legislazione elettorale. Alla luce della pluralità di soluzioni normative ricostruite nei precedenti paragrafi, sembra possibile affermare che nel Regno Unito sia stato superato il modello unitario di legislazione elettorale, originariamente recato dal *Representation of the People Act* del 1983, in favore di un pluralismo delle normative elettorali.

Muovendo da questo risultato, appare opportuno domandarsi se la pluralità di discipline elettorali adottate nel Regno Unito in relazione alle diverse competizioni elettorali possa essere ricondotta a un ordine ovvero se non sia possibile individuare alcun principio ordinatore. A fronte di tale quesito, sembra possibile ricostruire un ordine riconducendo le differenti normative elettorali ad una classificazione binaria fondata sulla legittimazione ad adottare discipline in materia elettorale. Adottando questo criterio, da un lato, troviamo la legislazione elettorale dettata dal Parlamento di Westminster in relazione alle elezioni generali, alle elezioni locali in Inghilterra e alle elezioni in Irlanda del Nord e, dall'altro lato, rinveniamo la legislazione devoluta adottata in Scozia e in Galles. Per quanto concerne la disciplina elettorale prevista per le elezioni generali è possibile evidenziare come essa si presenti fortemente ancorata alla tradizione sia con riguardo ai requisiti elettorali che in

[42] Sul nesso tra sistemi elettorali e partiti politici regionali si veda A. Torre, *"On devolution". Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, 2000, 2, p. 266, secondo cui l'introduzione in Scozia e in Galles di sistemi elettorali proporzionali con correttivo maggioritario ha perseguito diverse finalità tra cui: sperimentare la resa politica del sistema proporzionale, prevenire la contrapposizione frontale tra Labour Party e nazionalismi e consentire spazio politico a terzi partiti moderati, favorire il pluripartitismo ed evitare antagonismi regionali. Peraltro, l'introduzione di un sistema elettorale proporzionale con correttivo maggioritario è stata sostenuta sia dallo Scottish National Party sia da Plaid Cymru in considerazione della circostanza che tali partiti sono stati storicamente sottorappresentati nel Parlamento di Westminster a causa dell'adozione del sistema elettorale maggioritario a turno unico. Per un approfondimento in relazione all'incidenza della presenza di partiti politici regionali sulle scelte organizzative degli ordinamenti decentrati sia consentito rinviare a C. Marchese, *Decentramento e partiti politici regionali*, in *Percorsi costituzionali*, 2022, 2, p. 434.

relazione all'impiego del sistema elettorale maggioritario a turno unico. Un forte legame con la tradizione caratterizza anche la disciplina delle elezioni in Irlanda del Nord. In questo caso, però, il legame con la tradizione, che si riscontra per esempio nell'utilizzo del sistema elettorale del *Single Transferable Vote*, appare mediato dall'intervento del Parlamento di Westminster. Un modello di legislazione elettorale differente rispetto a quello offerto dalla disciplina elettorale prevista per le elezioni generali e per le elezioni in Irlanda del Nord è, invece, riscontrabile nella normativa elettorale adottata in Scozia e in Galles. Con riguardo alla disciplina elettorale adottata in questi territori devoluti è stato possibile evidenziare un allineamento dei requisiti previsti ai fini del riconoscimento dell'elettorato attivo, con la sola eccezione dell'ammissione al voto in Scozia dei soggetti che hanno riportato sentenza penale di condanna alla pena detentiva per una durata pari o inferiore ad un anno.

Anche avendo riguardo alla disciplina dei sistemi elettorali è possibile rilevare come per lungo tempo il medesimo sistema elettorale, l'*Additional Member System*, sia stato impiegato per eleggere il Parlamento scozzese e l'Assemblea gallese. L'opzione per l'utilizzo di un sistema elettorale proporzionale per l'elezione del Senedd Cymru rappresenta una recente novità. Un simile cambiamento, però, a ben vedere non incide sulla tendenziale omogeneità della legislazione elettorale che si rinviene a livello devoluto in Scozia e in Galles. Infatti, l'adozione di un sistema elettorale di tipo proporzionale per l'elezione del Senedd Cymru discende dalla presenza di una componente proporzionale nei meccanismi di funzionamento dell'*Additional Member System*. Al momento di riformare il sistema elettorale per l'elezione del Senedd Cymru, la possibilità di introdurre un sistema elettorale di tipo maggioritario è stata scartata in considerazione dell'impiego ormai consolidato di un sistema elettorale misto, in cui parte dei candidati risultavano eletti tramite meccanismi proporzionali. Con riguardo ai sistemi elettorali è possibile affermare che se a livello centrale è fortemente radicato l'impiego del sistema maggioritario a turno unico, per l'elezione delle assemblee devolute appare riscontrabile la tendenza all'utilizzo di sistemi elettorali misti o proporzionali. Tale tendenza appare agevolmente spiegabile alla luce della presenza nei territori devoluti di un contesto politico caratterizzato da una maggiore frammentarietà e dalla presenza di partiti politici regionali[43]. Al fine di garantire rappresentanza all'interno delle Assemblee devolute alle diverse forze politiche l'adozione di sistemi elettorali misti o proporzionali appare la soluzione ottimale. Ancor di più, è possibile evidenziare come l'adozione di simili sistemi elettorali abbia contribuito alla progressiva affermazione a liv-

[43] Per un approfondimento, in prospettiva comparata, sul tema dei partiti politici regionali C. Marchese, *Decentramento e partiti politici regionali*, cit., p. 434.

ello devoluto dei partiti politici regionali, basti al riguardo richiamare l'esperienza dello Scottish National Party[44].

Tali considerazioni ci consentono di rafforzare la ricostruzione secondo cui le molteplici discipline elettorali presenti nel Regno Unito possono essere ricondotte ad una classificazione binaria in cui è possibile collocare, da un lato, le discipline elettorali adottate dal Parlamento di Westminster e, dall'altro lato, le normative elettorali poste delle Assemblee devolute. Queste ultime appaiono riconducibili ad una categoria unitaria in considerazione della specularità delle disposizioni concernenti l'acquisto della capacità elettorale e della tendenza all'adozione di sistemi elettorali misti o proporzionale, non ostando tali caratteri comuni all'adozione di soluzioni divergenti in relazione a profili secondari.

Quanto alle elezioni locali, emergono considerazioni specifiche. In relazione alle elezioni locali viene in rilievo la competenza legislativa del Parlamento di Westminster per quanto concerne le elezioni locali in Inghilterra e in Irlanda del Nord e la competenza legislativa del Parlamento scozzese e dell'Assemblea gallese in relazione alle elezioni locali che hanno luogo rispettivamente in Scozia e in Galles. Per quanto concerne i requisiti ai fini dell'ammissione al voto si riscontra un'omogeneità, da un lato, tra i requisiti elettorali previsti per le elezioni locali in Inghilterra e in Irlanda del Nord e quelli previsti per le elezioni generali e, dall'altro lato, tra i requisiti individuati ai fini del riconoscimento del diritto di voto nelle elezioni locali in Scozia e in Galles e quelli stabiliti per l'elezione delle Assemblee devolute. Anche in relazione a tali elezioni appare, dunque, applicabile la classificazione bin-

[44] Analizzando l'andamento dei risultati elettorali i politologi hanno evidenziato come l'adozione di sistemi elettorali proporzionali o di sistemi elettorali proporzionali con correttivo maggioritario favorisca la progressiva affermazione di partiti politici regionali, mentre l'opzione per sistemi elettorali maggioritari tende a favorire partiti già forti e radicati sull'intero territorio nazionale (così, D. Brancati, *The Origins and Strengths of Regional Parties*, in *British Journal of Political Sciences*, 2008, 38, 1, p. 135; D. Lublin, *Dispersing Authority or Deepening Divisions? Decentralization and Ethnoregional Party Success*, in *The Journal of Politics*, 2012, 74, 4, p. 1079). Richiamando l'esperienza scozzese, è possibile rilevare come l'adozione dell'*Additional Member System* abbia contribuito ad una progressiva e costante affermazione dello Scottish National Party. Infatti, agli esiti delle prime elezioni del Parlamento scozzese nel 1999 lo Scottish National Party è risultato il secondo partito eletto dopo il Labour Party, con una percentuale di voti validamente espressi pari al 27,3%. Risultati similari sono stati conseguiti in occasione delle elezioni del Parlamento scozzese nel 2003. Nelle elezioni devolute del 2007 lo Scottish National Party si è affermato quale primo partito in Scozia e nel 2011 ha conseguito la maggioranza assoluta di seggi all'interno del Parlamento scozzese. Tale risultato non è stato replicato nelle successive elezioni del 2016 per soli due seggi. Infine, le elezioni del maggio 2021 hanno confermato il saldo radicamento dello Scottish National Party, avendo quest'ultimo conseguito all'interno del Parlamento scozzese sessantaquattro seggi su centoventinove. Da segnalare come l'impiego dell'*Additional Member System* nelle elezioni del 2021 abbia determinato il riconoscimento di ben otto seggi al partito indipendentista Scottish Green Party. In relazione alla salda affermazione dello Scottish National Party e dello Scottish Green Party, anche a seguito del fallimento del referendum indipendentista del 2014, si veda in dottrina L. Bennie, J. Mitchell, R. Johns, *Surges in Party Membership. The SNP and Scottish Greens after the Independence Referendum*, New York, Routledge, 2024. Anche in Galles il partito Plaid Cymru, grazie all'impiego del sistema elettorale dell'*Additional Memember System*, ha affermato la propria presenza all'interno dell'Assemblea gallese, senza mai divenire però il primo partito e senza mai riuscire ad eguagliare i risultati elettorali dello Scottish National Party in Scozia. Nelle prime elezioni post *devolution* dell'Assemblea gallese Plaid Cymru si è affermato quale seconda forza politica dopo il Labour Party con una percentuale di voti pari al 30,6% dei voti validamente espressi. Nelle successive elezioni, pur riducendosi la percentuale di voti conseguiti, Plaid Cymru si è confermato quale seconda forza politica del Galles. Eguale risultato è stato raggiunto nelle elezioni del 2007 e del 2016. Diversamente, nelle elezioni del 2011 e del 2021 Plaid Cymru è diventato il terzo partito per numero di seggi all'interno dell'Assemblea del Galles. Simili risultati rinvengono spiegazione nella storia politica di Plaid Cymru, che non si è mai posto quale reale antagonista per il Labour Party e che presenta per una matrice ideologica profondamente diversa rispetto allo Scottish National Party. Il nazionalismo gallese, infatti, è mosso dalla volontà di difendere la cultura gallese piuttosto che da una volontà indipendentista.

aria precedentemente illustrata. Valutazioni specifiche concernono, però, i sistemi elettorali che sono impiegati a livello locale: in Inghilterra e Galles nelle elezioni locali trova impiego il sistema elettorale maggioritario a turno unico, il cui utilizzo è stato recentemente previsto dall'*Elections Act* del 2022 anche per l'elezione dei sindaci in Inghilterra, mentre in Scozia e in Irlanda del Nord trova impiego il sistema elettorale del *Single Transferable Vote*. Questi sistemi elettorali, seppur profondamente diversi tra di loro per modalità di funzionamento, tendono entrambi a valorizzare il voto utile e ad evitare la dispersione dei voti. In relazione ai Consigli locali emergono, dunque, esigenze diverse rispetto a quelle che connotano le Assemblee devolute e che inevitabilmente si riflettono sulla scelta del sistema elettorale. Alla luce del ragionamento svolto l'innegabile complessità, frammentarietà e voluminosità della legislazione elettorale nel Regno Unito diventa governabile e riconducibile ad un ordine nella dicotomia tra legislazione elettorale statale e normativa elettorale devoluta. Le scelte in materia elettorale adottate dai Parlamenti devoluti rinvengono la propria spiegazione e il proprio fondamento nelle esigenze, anche politiche, manifestate dai territori interessati. Tale nesso tra disciplina elettorale ed esigenze dei territori devoluti può senz'altro contribuire alla frammentarietà della disciplina elettorale. Tuttavia, un simile rischio appare necessario al fine di rimettere le decisioni in materia elettorale ai circuiti democratici direttamente interessati. Se, per un verso, la possibilità di adottare legislazioni elettorali differenti e non sovrapponibili in relazione alle diverse competizioni elettorali e a seconda dei territori interessati è fonte di complessità e di difficoltà applicative, per altro verso essa è espressione della profonda democraticità dell'ordinamento britannico.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-6EJ

Parlamento e Governo

Le elezioni suppletive: potenziale e contraddizioni di una finestra aperta sugli orientamenti dell'elettorato

Laura Starace
Dottoressa di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle società in transizione, Università di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Le elezioni suppletive: potenziale e contraddizioni di una finestra aperta sugli orientamenti dell'elettorato

di Laura Starace*

Abstract (Ita): Il contributo si propone di indagare sulle elezioni suppletive, peculiare istituto funzionale a far fronte alle ipotesi in cui si renda necessario sostituire uno o più parlamentari nel corso di una legislatura. Partendo da un esame della lunga tradizione di by-elections britanniche, ci si propone in particolare di riflettere sulle potenzialità insite in questi eventi elettorali, sulla rilevanza che deve essere loro riconosciuta e sulla influenza che essi possono esercitare, nel Regno Unito come in Italia. Le elezioni in questione infatti si sono rivelate idonee a produrre conseguenze notevoli sugli equilibri politici di un Paese, tanto in virtù di effetti diretti, quanto indiretti.

Abstract (Eng): This paper aims to investigate by-elections, a unique institution designed to deal with situations in which it becomes necessary to replace one or more members of parliament during a legislative term. Starting from an examination of the long tradition of British by-elections, this article aims to reflect on the potential of these electoral events, the importance that should be accorded to them and the influence they can exert, both in the United Kingdom and in Italy. These elections have proven to be capable of producing significant consequences on the balance of a country's political system, both directly and indirectly.

Parole chiave: Elezioni suppletive; Regno Unito; Italia

Keywords: By-elections; United Kingdom; Italy

Sommario: 1. Note introduttive.; 2. Il potenziale dirompente delle suppletive: le by-elections nel Regno Unito.; 3. Effetti diretti ed effetti indiretti delle by-elections.; 4. Sull'interpretazione dei risultati delle elezioni suppletive.; 5. La rilevanza e le ripercussioni delle by-elections. Esempi dalla tradizione britannica.; 6. L'accidentata storia delle elezioni suppletive in Italia e il loro recente ritorno.; 7. Alcuni casi di elezioni suppletive in Italia.; 8. Conclusioni.

1. Note introduttive.

Quello delle elezioni suppletive è un istituto peculiare. Funzionale a far fronte alle ipotesi in cui si renda necessario sostituire uno o più parlamentari nel corso di una legislatura[1], esso è tipico dei sistemi elettorali in cui almeno una frazione dei seggi disponibili sia assegnata impiegando il meccanismo dei collegi uninominali.

Laddove la legge elettorale contempli esclusivamente collegi plurinominali, a succedere al parlamentare impossibilitato a proseguire nel suo incarico è normalmente il primo dei non eletti tra i candidati della medesima lista nello stesso collegio. Non così però quando a venir meno sia un membro del parlamento eletto in un collegio uninominale[2]. Le suppletive divengono in questi casi una modalità per fronteggiare le vacanze, probabilmente quella cui più di frequente si fa ricorso, sul modello del Regno Unito, il cui sistema elettorale

* Dottoressa di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle società in transizione, Università di Bari Aldo Moro

[1] * Dottoressa di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione presso l'Università di Bari "Aldo Moro". Di elezioni suppletive ovviamente si può parlare anche in contesti diversi da quello delle elezioni del Parlamento nazionale, in questa sede però l'esame si concentrerà su questa specifica tipologia.

[2] Tanto in considerazione del fatto che nei collegi uninominali ciascuna lista o coalizione presenta un solo candidato.

rappresenta senz'altro l'esempio di maggioritario a turno unico storicamente più rilevante[3].

Nel recente passato, insieme con un sistema elettorale misto, sono state reintrodotte in Italia anche le elezioni suppletive. È stato sottolineato in dottrina, non a torto, come tale ritorno sia passato per lo più sotto silenzio[4]. Si tratta di un dato che non può stupire, se si considera che, a differenza di quanto tradizionalmente avviene ad esempio nel Regno Unito, in Italia, fatte le opportune eccezioni, gli eventi elettorali in questione hanno raramente richiamato un'attenzione significativa da parte della stampa nazionale e dell'opinione pubblica, svolgendosi perlopiù nel generale disinteresse, ovvero attirando un'attenzione esclusivamente locale.

Anche gli studiosi, in parallelo, hanno dedicato loro poche riflessioni, eppure l'istituto sembra celare numerosi profili di interesse, meritevoli di approfondimento. Lo dimostra del resto la lunga storia delle elezioni suppletive tenutesi nel Regno Unito, il cui esame pare, di conseguenza, punto di partenza ineludibile per un'analisi sul rilievo dell'istituto.

A fronte di una maggioranza di *by-elections* dai risultati poco significativi, le conseguenze prodotte da alcune elezioni suppletive britanniche hanno reso palesi le potenzialità insite in questi eventi elettorali, in grado di produrre riflessi ben al di là della dimensione locale, cui pure risultano intimamente connessi.

2. Il potenziale dirompente delle suppletive: le *by-elections* nel Regno Unito.

Le *by-elections* costituiscono un tassello estremamente significativo del quadro politico britannico.

La storia del loro impiego, d'altra parte, affonda le radici in un passato piuttosto remoto[5] e da lungo tempo esse sono assurte a strumento prescelto per la selezione di nuovi parlam-

[3] Per sostituire i parlamentari eletti in collegi uninominali si profilano sostanzialmente due diversi modelli. Come rilevato da G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*". *Le elezioni suppletive nella nuova legge elettorale politica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, pp. 7-8, vi è «anzitutto quello, che potremmo definire "classico", tipico del Regno Unito (patria del sistema maggioritario uninominale a turno unico di collegio), che vede il ricorso all'elezione suppletiva politica a seguito di vacanza del seggio ed è stato ripreso, oltre che dalla legislazione italiana a partire dagli anni Settanta, dalla Germania per quanto riguarda la quota maggioritaria del *Bundestag*. All'estremo opposto troviamo un secondo modello che si segnala per l'assenza pressoché totale dell'istituto a vantaggio di un sistema di surroga basato sulla presenza del cd. "deputato supplente" indicato già in sede di elezione politica generale quale sostituto dell'eletto che dovesse eventualmente andare incontro ad impedimento permanente. Tale sistema (invero residuale) è previsto dalla legge organica elettorale spagnola per gli unici due seggi uninominali del *Congreso de los Diputados*, rappresentanti le città autonome di Ceuta e Melilla. Come si ricorderà, questa opzione fu considerata nel 1972 anche dal Consiglio Regionale valdostano in una proposta di legge presentata al Senato della Repubblica. Un terzo modello, infine, ibrida i precedenti ed è rappresentato dal sistema francese per quanto riguarda l'elezione dell'*Assemblée Nationale* (come noto, maggioritario a doppio turno di collegio)». In Francia, in particolare, «la legge elettorale limita i casi di elezioni suppletive, prevedendo, contestualmente all'elezione del deputato, quella di un supplente, chiamato a sostituirlo in caso di morte, nomina al Governo o al Consiglio costituzionale o per il prolungamento oltre i 6 mesi di un incarico temporaneo affidato dal Governo (artt. 176-178 cod. el.). Solo per gli altri casi di vacanza del seggio (annullamento dell'elezione da parte del giudice, decadenza, dimissioni o elezione del deputato al Senato o al Parlamento europeo), si svolge un'elezione suppletiva, che comunque non può avere luogo nei 12 mesi precedenti la fine della legislatura». Così, Camera dei Deputati, *Documentazione e ricerche. Il funzionamento dei sistemi elettorali in Europa. L'esperienza di Francia, Regno Unito, Spagna e Germania*, n. 18, gennaio 2017, p. 7.

[4] Il riferimento è a G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive (qualcuno se ne è accorto?)*, *in Costituzione.info*, 25 Febbraio 2018, p. 1.

[5] Come evidenziato da D. Butler, *By-elections and their interpretation*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), *By-elections in British politics*, London, UCL Press, p. 1, «*in the time of Charles II, when Parliaments had no limit to their duration, by-elections were the prime sources of MP recruitment*».

entari, laddove debba farsi fonte a vacanze determinate dalla morte, dalle dimissioni[6] o dall'incarcerazione[7] di parlamentari precedentemente eletti[8], tutte ipotesi, quelle elencate, che ancora oggi impongono il ricorso a una *by-election* e alle quali deve attualmente aggiungersi, per i membri della Camera dei Comuni, anche quella di esito positivo della procedura di *recall*, disciplinata dal *Recall of MPs Act* del 2015[9].
Nell'ambito di questa tradizione secolare, l'introduzione del suffragio universale, nel rivoluzionare più in generale la storia elettorale, ha rappresentato senz'altro un momento di svolta[10]. È sul periodo successivo al 1918 che si concentrerà pertanto la presente analisi, che ha come obiettivo quello di indagare sul ruolo che gli eventi elettorali in parola sono stati in grado di svolgere nella politica britannica dell'ultimo secolo, al fine di trarne direttive utili a comprendere quale influenza essi possano esercitare anche al di fuori del Regno Unito e in particolare in Italia.

3. Effetti diretti ed effetti indiretti delle *by-elections*.

Nel Regno Unito opinione pubblica, studiosi e politici stessi hanno spesso guardato con interesse alle *by-elections*, riconoscendovi qualcosa di più di un mero **meccanismo demo-**

[6] A ben vedere, a causa di una *Resolution* della Camera dei Comuni che risale al 1624, i membri del parlamento britannico tecnicamente non possono dimettersi. Per conseguire ugualmente il risultato dunque, ai deputati che intendono lasciare la Camera dei Comuni viene attribuito il titolo onorifico di *Steward of the Chiltern Hundreds* oppure *Crown Steward of the Manor of Northstead*, antichi incarichi che venivano conferiti dal re, ritenuti incompatibili con il ruolo di parlamentare. Il deputato dimissionario mantiene il titolo fino a quando un altro parlamentare non si dimette e viene nominato al suo posto.
[7] Per la precisione, perde automaticamente il proprio seggio qualsiasi membro del Parlamento in carica in caso di carcerazione per un periodo superiore a un anno.
[8] Come rammenta anche D. Butler, op. cit., p. 3, quando il seggio di un deputato rimane vacante, non esiste alcun obbligo legale di procedere alla sua sostituzione. Per convenzione, spetta ai *Whip* del partito del deputato uscente presentare la mozione per l'emissione del "*writ*", ossia l'ordine che incarica l'ufficiale elettorale locale di indire l'elezione suppletiva.
[9] A tal proposito, si veda G. Caravale, Recall *dei Comuni e* expulsion *dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2015, pp. 448 ss. Come rilevato dall'A., il *Recall of MPs Act 2015* «prevede la possibilità di attivare la procedura di *recall* dei membri dei Comuni in tre ipotesi: 1) come conseguenza di una condanna (i deputati decadevano già automaticamente per condanne superiori ad un anno); 2) nel caso in cui, a seguito di un *report* del *Committee of standards*, l'assemblea voti la sospensione di un deputato per minimo 10 *sitting days* o, in alternativa, 14 *calendar days* (il progetto originario prevedeva 21 giorni di sedute parlamentari o 28 *calendar days*, ma un emendamento laburista ha ridotto la durata); 3) nell'eventualità in cui il deputato sia giudicato colpevole della violazione dell'art. 10 del *Parliamentary Standards Act 2009*, vale a dire del reato di fornire informazioni false o ingannevoli per ottenere rimborso di spese. […] Se si verifica una delle suddette ipotesi, lo *Speaker* contatta il *petition officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il deputato. L'*officer* ha il compito, innanzi tutto, di comunicare la notizia agli elettori della *constituency* e, poi, di organizzare la petizione volta a chiedere le elezioni suppletive. Prende così avvio un periodo di sei settimane (nel progetto originario erano otto, ma la durata è stata ridotta nel corso del dibattito parlamentare) durante le quali la petizione può essere sottoscritta: se si raggiunge almeno il 10% delle firme degli elettori registrati nel collegio, il seggio diviene vacante e si tengono le *by elections*, alle quali può anche partecipare il deputato oggetto del *recall*. La legge si applica ai soli membri della Camera dei Comuni». Pare degno di nota che il parlamento e il Governo britannico abbiano «lavorato per riuscire a delineare un sistema che fosse allo stesso tempo compatibile con il rispetto dei principi della democrazia rappresentativa e della sovranità del parlamento e che non conferisse all'elettorato il potere di controllare e condizionare l'attività del deputato, attraverso anche la semplice minaccia dell'uso *recall*, per evitare l'introduzione surrettizia di un vincolo di mandato. […] A tal fine è stato deciso di conferire il potere di avviare la procedura non ai cittadini, ma – come abbiamo visto – al parlamento e alle corti di giustizia». La prima elezione suppletiva indetta in base alle disposizioni del *Recall of MPs Act 2015* è stata la suppletiva di Peterborough del 2019. Successivamente ci sono state le elezioni suppletive di Brecon and Radnorshire del 2019, di Rutherglen and Hamilton West del 2023 e di Wellingborough del 2024.
[10] Sul periodo antecedente, si veda, ad esempio, T.G. Otte, P. Readman (Eds.), *By-elections in British Politics, 1832–1914*, Martlesham, Boydell Press, 2013.

e, e a ragione, eventi elettorali potenzialmente idonei a produrre conseguenze notevoli sugli equilibri politici.
Si pensi alle ipotesi in cui i seggi vacanti cambino "colore politico" a seguito di elezioni suppletive: in questi casi si determina, quale effetto diretto, un mutamento nella consistenza numerica delle forze politiche che siedono in Parlamento, che può avere ripercussioni degne di nota. La rilevanza delle conseguenze dipende generalmente dalla situazione di partenza: quanto più è esigua, ad esempio, la maggioranza che sostiene un Governo, tanta più importanza acquisirà l'esito di ogni by-election[11]**.**
Le by-elections, però, hanno dimostrato in più di un'occasione di poter concorrere a dar luogo a cambiamenti politici significativi anche a prescindere dalla loro concreta idoneità a produrre mutamenti determinanti dal punto di vista aritmetico. Gli esiti di alcune elezioni suppletive hanno persino contribuito a decidere le sorti di interi governi, pur senza aver mai messo formalmente in pericolo la tenuta della maggioranza.
Questa particolare attitudine delle by-elections, a incidere anche in modo "indiretto" sugli equilibri del sistema, può spiegarsi se si tiene conto di un fattore non trascurabile, e cioè del modo in cui le suppletive e i loro esiti vengono letti e valutati, del significato che viene loro attribuito dai protagonisti del processo elettorale (partiti politici, candidati e cittadini) e da chi lo osserva.
Le elezioni suppletive possano fornire indicazioni preziose per comprendere posizioni e reazioni dell'opinione pubblica[12], è ovvio dunque che dalla lettura dei loro risultati possano derivare conseguenze di rilievo sul comportamento degli attori politici e dello stesso elettorato.
Allo stesso tempo, però, l'interpretazione delle suppletive non è agevole, il che comporta il rischio che a produrre effetti sia talvolta una percezione distorta del loro significato e non una lettura lucida dei dati elettorali, specie in caso di risultati inaspettati o comunque tali da attirare un certo clamore mediatico e ingenerare reazioni emotive.
Pare utile soffermarsi dunque sul tema dell'interpretazione delle by-elections, e tanto per un duplice motivo: per comprendere, da un lato, come possa darsi una lettura corretta dei loro esiti e per individuare, dall'altro, gli errori in cui può facilmente incorrersi. Entrambi gli aspetti, infatti, sono indispensabili per intendere il modo in cui lo svolgimento di una suppletiva possa dar luogo di fatto a effetti "indiretti".

4. Sull'interpretazione dei risultati delle elezioni suppletive.

Come accennato, le *by-elections* costituiscono uno strumento fondamentale per osservare tendenze e mutamenti nell'orientamento politico dei cittadini. Nel periodo che ha preceduto l'era dei sondaggi di opinione, prima cioè del 1945, esse hanno finanche rappresent-

[11] **Quando è in gioco, in particolare, un seggio di un partito di maggioranza, il Governo rischia, perdendo la suppletiva, di veder ridotta la propria maggioranza parlamentare di due seggi.**
[12] Sul punto, ad esempio, F.B. Feigert, P. Norris, *Do By-Elections Constitute Referenda? A Four-Country Comparison*, in *Legislative Studies Quarterly*, n. 15, 1990, pp. 183 ss.

ato l'unico (o quasi[13]) strumento per "misurare" queste variazioni[14].
Non può dimenticarsi però che lo strumento in questione è di non facile utilizzo.
Se è vero che tali elezioni costituiscono un punto di osservazione privilegiato sul cambiamento politico, è pur vero che esse offrono lenti distorte con cui osservare la realtà. Interpretarne correttamente gli esiti, allora, richiede particolare attenzione e alcuni accorgimenti: occorre saper riconoscere e tenere in debita considerazione, in particolare, le peculiarità che ne connotano lo svolgimento e i fattori che possono influenzarne i risultati.
Non si può cedere quindi alla tentazione di approcciarsi in modo acritico agli esiti delle suppletive, considerandoli alla stregua di una fotografia degli umori e delle opinioni dell'elettorato dell'intero Paese o persino una nitida prefigurazione delle successive elezioni generali[15]. Bisogna saperne trarre indicazioni utili, senza farsi trarre in inganno.
Sono diverse le ragioni che non consentono alle *by-elections* di essere specchio accurato degli orientamenti dell'intera opinione pubblica o strumento in grado di preannunciare sempre con precisione le future scelte elettorali dei cittadini.
Una prima ragione risiede certamente nella scarsa affluenza che connota questi eventi. Fatte le dovute eccezioni, generalmente legate all'incidenza di specifici fattori su specifiche elezione (come la presenza di candidati particolarmente noti oppure l'emersione a livello nazionale di questioni tanto importanti da monopolizzare anche il dibattito antecedente alla *by-election*), normalmente il dato della partecipazione al voto alle suppletive è molto più basso rispetto a quello delle elezioni generali.
Ne deriva evidentemente un effetto distorsivo sui suoi esiti.
A ciò si aggiunga un altro elemento: non può affatto escludersi che una quota rilevante di elettori, recandosi alle urne per le suppletive, voti in modo diverso da come farebbe alle generali. Tanto, in virtù del fatto che le suppletive sono spesso percepite, anche dagli elettori più "fedeli", come sede ideale per esprimere un voto di protesta. Ciò introduce un fattore di ulteriore variabilità[16].
Normalmente chi vota alle suppletive lo fa nella convinzione di non poter mettere a repentaglio l'esistenza del Governo (e tanto, sebbene le *by-elections* abbiano dimostrato occasionalmente di poter concorrere in modo determinante alla caduta di un esecutivo). Accade di frequente, quindi, che una parte degli elettori scelga di manifestare il proprio malcontento nei confronti del partito di maggioranza (o più raramente di opposizione), pur avendo intenzione di continuare a supportarlo in futuro, per sollecitare cambiamenti nelle sue politiche.
Non a caso dalle elezioni suppletive emergono risultati tendenzialmente sfavorevoli per i partiti al governo, che pure normalmente si dimostrano capaci di una ripresa

[13] Il riferimento è alle elezioni locali.
[14] D. Butler, op. cit., p. 7.
[15] A ingenerare l'equivoco in merito alle reali capacità "predittive" da attribuirsi suppletive ha probabilmente contribuito la stampa, che nel Regno Unito si è interessata delle competizioni elettorali in questione sin dalla seconda metà del XIX secolo. Come sottolineato da D. Butler, op. cit., p. 1, «*it was not until the coming of mass politics in the second half of the nineteenth century that by-elections became a frequent source of comment. […] Certainly, with the advent of a popular press, by-elections attracted a new degree of interest, being treated almost as major sporting events*». Sul punto, cfr. anche I. Crewe, *By-elections since 1983: did they matter?*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., p. 246, secondo il quale le suppletive **offrono condizioni perfette per l'attenzione mediatica: un'area geografica ristretta, la competizione, partiti e candidati alla ricerca di attenzioni, sondaggi locali, suspense. Al confronto, le elezioni locali, sebbene più significative, raccolgono meno interesse**.
[16] A tal proposito, v., ad esempio, I. Crewe, op. cit., pp. 245-246; P.G. Richards, *The study of by-elections*, in *Parliamentary Affairs*, n. 27, 1973, p. 197.

o parziale) all'esito delle successive elezioni generali.
Vi è almeno un'ultima ragione che può rendere queste competizioni elettorali imprevedibili e imperfetti strumenti di previsione: ai rischi derivanti in generale dal presumere che gli orientamenti e i comportamenti degli elettori possano essere uniformi a livello nazionale, deve aggiungersi il fatto che i risultati delle *by-elections* possono essere fortemente influenzati da fattori contingenti che concernono il collegio elettorale (ad esempio da problematiche che toccano nello specifico il territorio e che attirano il *focus* della campagna elettorale, da dinamiche politiche locali, dalla notorietà e dalle caratteristiche dei candidati[17]).
Tutto ciò giustifica le difformità che talvolta si rilevano anche tra gli esiti di *by-elections* svoltesi contemporaneamente[18], e permette di comprendere, a maggior ragione, perché non possa pretendersi che una singola elezione suppletiva riveli con precisione ciò che pensano i cittadini di un intero Paese o quale partito voteranno alle generali[19].
Con riferimento a quest'ultimo profilo, occorre poi cautela nel presumere che gli orientamenti degli elettori rimangano coerenti nel tempo e che non cambino nell'intervallo intercorrente tra suppletive e generali, soprattutto se si tiene conto della crescente volatilità dell'elettorato, sempre meno legato in modo stabile a una forza politica di riferimento e sempre più disponibile a cambiare schieramento a seconda dei casi.
Fatte queste premesse, se già la consapevolezza delle distorsioni evidenziate può aiutare ad orientarsi correttamente nell'interpretazione, per "neutralizzarle" e procedere a un'analisi più accurata estremamente utili potranno essere alcuni accorgimenti: l'individuazione dei collegi i cui risultati possano meglio rispecchiare gli orientamenti nazionali, perché non influenzati da specifiche questioni locali; il raffronto tra i dati reali delle suppletive e i sondaggi, che dia allo stesso tempo solidità all'interpretazione del voto e sostanza alle statistiche[20]; l'esame contestuale degli esiti di elezioni suppletive diverse svoltesi nel medesimo intervallo temporale.
Una serie di by-elections che diano risultati sovrapponibili può rivelare con un certo grado di precisione quale sia il posizionamento dell'opinione pubblica su determinati temi e quali le tendenze, mettendo in risalto la crescita dei consensi in favore di un partito o l'indebolimento di una diversa forza politica.
Alla luce di quanto detto, diviene forse più facile comprendere perché le suppletive riescano produrre anche conseguenze indirette, cioè non immediatamente riconducibili al loro impatto aritmetico.
È chiaro che, a prescindere dal numero di seggi occupati dal partito in Parlamento, una serie di sconfitte consecutive potrà avere ripercussioni politiche di rilievo, perché si può logicamente presumere che a quelle sconfitte ne seguiranno di ulteriori. Il comportamento

[17] Come rileva D. Butler, op. cit., p. 5, «*on occasion a by-election was designed to bring into the House a special person to strengthen the government – either defeated Ministers like the MacDonalds in 1936, Patrick Gordon Walker in 1965, or new talent, like Ernest Bevin and Oliver Lyttelton in 1940 or Frank Cousins in 1965. Oppositions, too, have eagerly used the first by-elections of a Parliament to bring back their more heavyweight casualties – Arthur Henderson in 1923 (and again in 1933), Arthur Greenwood in 1932, Harold Macmillan in 1945, and Anthony Barber in 1965*».
[18] Anche due suppletive tenute nello stesso giorno possono sfociare in esiti molto diversi, è il caso delle suppletive di Ashfield e Grimsby nell'aprile 1977.
[19] Sul punto, si veda altresì P. Norris, *British By-Elections: The Volatile Electorate*, Oxford, Oxford University Press, 1990.
[20] È indubbio che i sondaggi d'opinione possano fornire informazioni più precise, sebbene anch'essi abbiano dimostrato evidenti limiti, ma quelli espressi nelle suppletive sono voti reali e non astrazioni statistiche e possono risultare rivelatori.

degli elettori potrebbe finanche esserne condizionato, come una profezia che si autoavvera.
Non può infine dimenticarsi quanto già evidenziato, e cioè che talvolta, più del reale significato che da una *by-election* (con cautela) può trarsi, a contare è la "lettura" che della stessa si afferma, l'interpretazione dei dati elettorali che trova diffusione e attecchisce nell'opinione pubblica, per quanto essa possa risultare, a uno sguardo più attento, superficiale o persino erronea.
La percezione diffusa, in questi casi, essendo comunque idonea a influenzare i comportamenti umani, può divenire rilevante pur difettando di una esatta corrispondenza con la realtà.

5. La rilevanza e le ripercussioni delle by-elections. Esempi dalla tradizione britannica.

Sono una minoranza rispetto al totale le elezioni suppletive che nel tempo sono effettivamente riuscite a modificare il corso della politica britannica, o quantomeno hanno contribuito a farlo. L'impressione però è che le **by-elections conservino sempre in loro un potenziale dirompente, che spesso resta latente ma può manifestarsi in modo inaspettato.**
Quando tale potenziale si esplica, le ripercussioni che possono derivarne in concreto sono le più diverse. La storia politica britannica offre a tal proposito esempi di ogni genere.
Della circostanza che l'esito di un'elezione suppletiva possa contribuire rafforzare o rendere più fragile un Governo si è già fatto cenno. Talvolta ad incidere sono gli effetti diretti, aritmetici, dell'elezione, talvolta i suoi effetti indiretti, più di frequente le conseguenze prodotte dipendono dal concorso delle due componenti.
Un caso emblematico, che merita senz'altro di essere ricordato in questa sede, è quello della *by-election* di Newport del 1922[21], *in primis* per l'entità delle conseguenze che derivarono dal voto, vale a dire la caduta del Governo in carica – il Governo di coalizione tra liberali e conservatori di Lloyd George – e non il suo mero indebolimento. Ma quanto avvenuto nel caso in parola è altresì degno di nota perché da una parte costituisce prova lampante della capacità delle suppletive di produrre effetti estremamente rilevanti, a prescindere dalla loro idoneità ad assottigliare numericamente le forze di governo, dall'altra dimostra l'importanza della percezione diffusa in merito ai risultati elettorali, anche quando imprecisa.
Dopo Newport, i deputati conservatori decisero di ritirare il proprio sostegno alla coalizione di Lloyd George. All'esito della *by-election*, dunque, il Governo cadde, sebbene al posto del deputato liberale deceduto fosse stato eletto un candidato conservatore, astrattamente afferente alla stessa maggioranza.
Nello svolgimento degli eventi, ha avuto un ruolo innegabile il modo in cui il risultato della suppletiva fu letto (o meglio, si volle leggere).
La vittoria del candidato conservatore fu interpretata come conseguenza diretta della contrarietà dell'elettorato al Governo di coalizione, un'interpretazione che non faticò ad affermarsi, perché conveniente per più parti politiche: da un lato legittimava la decisione dei

[21] Sulla quale si veda J. Ramsden, *The Newport by-election and the fall of the Coalition*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 13 ss.

conservatori, (che a ben vedere maturava da tempo) di abbandonare la coalizione e dall'altro giustificava la sconfitta inaspettata dei laburisti.
In realtà, con ogni probabilità, quello di Newport fu più un voto contro i laburisti che contro la coalizione di governo. È ben possibile che l'aspettativa diffusa di una vittoria laburista abbia indotto al "voto utile" molti elettori liberali[22] e persino molti sostenitori della coalizione (a fronte dell'assenza di un candidato chiaramente favorevole alla stessa).
Anche più di recente vi sono state *by-elections* in grado di incidere fortemente, soprattutto in negativo, sulle sorti di un governo. Gli insuccessi elettorali peraltro, non di rado, si sono dimostrati non soltanto in grado di ferire nell'immediato l'esecutivo, ma anche di preannunciare una sconfitta nelle successive elezioni generali.
Si pensi al caso del Governo guidato da Callaghan: quando questi divenne Primo Ministro nel 1976, la sua posizione risultava già molto precaria, considerata l'esigua maggioranza raccolta dai laburisti all'esito delle elezioni generali del 1974. Durante la legislatura, per di più, il Partito Laburista perse diversi seggi nelle elezioni suppletive, i cui esiti modificarono l'aritmetica parlamentare a sufficienza da far cadere il Governo. Infatti, dapprima la sorprendente sconfitta nell'elezione di Birmingham Stechford del 1977 trasformò il Governo di Callaghan in un Governo di minoranza e lo costrinse a siglare un accordo con il Partito Liberale, che garantisse la sopravvivenza dell'esecutivo, successivamente la graduale perdita di seggi condusse all'approvazione – per un solo voto – di una mozione di sfiducia nel marzo 1979. Le elezioni generali che seguirono inaugurarono un lungo periodo, di diciotto anni, di governi di stampo conservatore.
Ancora successivo è il caso del Governo Major del 1992.
A differenza del Governo Callaghan, l'esecutivo in parola godeva inizialmente di una maggioranza piuttosto stabile, che però venne significativamente erosa nel corso della legislatura.
Il seggio perso a seguito della suppletiva di Newbury nel 1993 fu il primo di otto persi continuativamente, prima della disfatta alle elezioni generali del 1997. Le sconfitte demoralizzarono il partito, misero in discussione la *leadership* di Major e resero progressivamente più difficile l'implementazione del programma di governo. Contribuirono senz'altro dunque al cambio di maggioranza dopo quattro legislature, oltre ad averlo prospettato.
Anche il destino dei Governi conservatori dell'ultima legislatura è stato segnato dalle *by-elections*, che hanno preannunciato e concorso, anche in questo caso, alla sconfitta nelle elezioni generali del 2024.
Tra il 2019 e il 2024 il partito conservatore ha perso ben undici seggi in favore dell'opposizione.
Alcune suppletive si sono dimostrate particolarmente importanti. Le due sconfitte del 23 giugno del 2022, a Tiverton and Honiton e a Wakefield, ad esempio, hanno indotto Oliver Dowden a dimettersi da *Co-Chairman* del partito conservatore, un passaggio fondamen-

[22] *Ibidem*, pp. 31 ss.

o di Boris Johnson[23]. A riprova della «disaffezione nei confronti del partito di Governo»[24], nel corso dell'intera legislatura solo in un caso i conservatori sono riusciti a mantenere un proprio seggio, proprio quello rimasto vacante a seguito delle dimissioni di Boris Johnson[25], e infatti nelle ultime elezioni generali si è assistito a una marcata vittoria dei laburisti.

La capacità delle *by-elections* di incidere, come si è visto, sulla stabilità degli esecutivi, dipende almeno in parte, dalla più generale capacità delle stesse, o almeno di alcune di esse, di fotografare e allo stesso tempo alimentare cali e accrescimenti nei consensi, sia dei partiti politici che dei loro *leader.*

Per quanto riguarda il primo profilo, basti pensare al drastico miglioramento delle prospettive dello Scottish National Party dovuto alla vittoria nella suppletiva di Hamilton del 1967 ovvero al rilancio del Partito Liberale conseguito grazie ai risultati ottenuti dopo il 1958, come il trionfo di Orpington nel 1962[26], nonché grazie alla serie di successi conseguiti tra il 1972 e il 1973[27].

Quanto al secondo profilo, le sconfitte riportate nelle suppletive vengono non di rado attribuite, a torto o a ragione, alle politiche o alla personalità del *leader*, il quale ne subisce, di conseguenza, i contraccolpi[28].

Allo stesso tempo, però, un risultato elettorale positivo può potenziare l'autorevolezza di chi guida una forza politica o rinsaldarne la posizione, quando la stessa risulti precaria.

Emblematico a tal proposito è quanto accaduto a seguito della suppletiva di St. George's del 1931[29].

Centro del dibattito in quel caso fu l'adeguatezza del *leader* dell'opposizione conservatrice, Baldwin: in assenza di un candidato del partito laburista, gli elettori dovettero scegliere tra due candidati conservatori, uno in linea, l'altro in aperta polemica con la *leadership* del partito. La vittoria del primo fu ampiamente interpretata come un trionfo di Baldwin.

In virtù della capacità di mettere in rilievo e alimentare *trend* relativi tanto alle sorti politiche dei partiti, quanto alla fortuna dei loro *leader*, le suppletive hanno talvolta influenzato,

[23] Un'altra *by-election* rilevante è stata quella di Mid Bedfordshire del 19 ottobre 2023, il cui risultato, favorevole ai laburisti, «appare particolarmente eclatante perché il collegio, istituito nel 1918, non [era] stato mai vinto dai laburisti ed [era] stato ininterrottamente conservatore dal 1931». Così, G. Caravale, *La Sentenza R (Tortoise Media) V. Conservative Party sull'elezione del leader e le fratture interne al Partito conservatore*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2023, p. 10. Degna di nota anche la suppletiva vinta dal candidato il 2 maggio 2024 nel collegio di Blackpool South, che nel 2019 «era stato uno dei simboli della clamorosa vittoria conservatrice in quello che un tempo era considerato uno dei seggi del *red wall* laburista». Sul punto, G. Caravale, Britain chooses its future: *le elezioni della Camera dei comuni del 4 luglio 2024 e il ritorno al potere del partito laburista*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2024, p. 9.

[24] G. Caravale, *La Sentenza R*, cit., pp. 10-11.

[25] Si tratta del collegio di Uxbridge and South Ruislipin, in cui il candidato Steve Tuckwell ha sconfitto quello laburista il 20 luglio 2023. Sul punto, G. Caravale, Contempt of Parliament *e nemesi di un premier*, in *Nomos. Le attualità nel diritto,* n. 2, 2023, p. 7.

[26] A tal proposito, cfr. K. Young, *Orpington and the 'Liberal revival'*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 157 ss.

[27] R. Jay, *Lincoln and the Liberal surge, 1972-73*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 194 ss.

[28] Come sottolineato da I. Crewe, op. cit., pp. 259-260, in un partito diviso, le fazioni contrarie alla leadership usano le sconfitte suppletive per alimentare il dissenso. La vittima più illustre delle sconfitte nelle suppletive fu Margaret Thatcher. Le circostanze che portarono alle sue dimissioni nel novembre 1990 furono complesse, ma le suppletive di Eastbourne (18 ottobre) e Bradford North (8 novembre) furono cruciali. Nel 1990 l'umore dei parlamentari conservatori cambiò drasticamente: molti, specialmente nei seggi marginali, credettero per la prima volta che il governo sarebbe stato sconfitto alle elezioni generali, e loro con esso. Senza le prove raccolte "sul campo" durante le due campagne suppletive, meno deputati conservatori avrebbero votato per Heseltine al primo turno delle elezioni per la leadership, e non si sarebbe innescata la catena di eventi che portò alle dimissioni di Margaret Thatcher.

[29] G. Peele, *St. George's and the Empire Crusade*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 65 ss.

i anticipate[30]. I dati provenienti dalle *by-elections* infatti possono risultare preziosi ai fini di una scelta volta a massimizzare le possibilità di successo (o a ridurre al minimo i danni).
La vittoria nella *by-election* di Kingston upon Hull North del 27 gennaio 1966 fu decisiva, ad esempio, per convincere Harold Wilson a sciogliere anticipatamente il Parlamento, a poco più di un anno dall'inizio della legislatura, con l'obiettivo, poi in effetti conseguito, di ottenere una maggioranza parlamentare più ampia e più solida.
Le elezioni suppletive influenzarono anche le scelte John Major, che – in considerazione dei sondaggi favorevoli – già nel 1991 avrebbe voluto indire nuove elezioni per legittimare la sua successione a Primo Ministro e consolidare la sua *leadership* nel partito, ma si convinse ad attendere alla luce degli esiti elettorali. Determinanti furono la sconfitta nella *by-election* di Ribble Valley, combattuta quasi interamente sul tema della *poll tax*, e quella riportata a Monmouth, insieme ai deludenti risultati delle elezioni locali.
Più di recente, la suppletiva di Copeland del 2017 ha con ogni probabilità inciso, insieme con gli incoraggianti dati provenienti dai sondaggi, sulla scelta di Theresa May di indire elezioni anticipate nel corso dello stesso anno. Il successo nella *by-election* in parola, del resto, non poteva che considerarsi pregno di significato: per la prima volta dal 1935 il Partito Laburista non era riuscito a mantenere quel collegio elettorale e per la prima volta dalle elezioni suppletive di Mitcham e Morden del 1982 un partito al governo era stato in grado di conquistare un seggio in un'elezione suppletiva.
In ragione delle loro peculiarità, le elezioni suppletive si sono dimostrate altresì ottimi banchi di prova per nuove strategie politiche e per nuove alleanze, nonché vetrine d'eccezione per nuovi partiti e per forze minoritarie, che in queste occasioni, pur avendo ben poche speranze di vittoria, hanno ottenuto una certa considerazione mediatica[31]. Per i partiti in questione, le *by-elections* possono essere trampolino di lancio[32].
Il caso più emblematico è probabilmente quello dello UK Independence Party (UKIP). Il partito ha vinto il suo primo seggio nella Camera dei Comuni, strappandolo ai conservatori, proprio in un'elezione suppletiva, quella di Clacton del 9 ottobre del 2014, raggiungendo nello stesso giorno, peraltro, un ulteriore risultato positivo nella suppletiva di Heywood and Middleton, vinta sì dal candidato laburista, ma per soli 600 voti su quello dello Ukip. Il 20 novembre, infine, lo Ukip ha trionfato nel collegio di Rochester and Strood, guadagnando un secondo seggio nella Camera dei Comuni a discapito dei Conservatori[33].
Le conseguenze furono di estrema importanza. Insieme con il successo delle elezioni europee[34], le *by-elections* in questione, le ultime tre della legislatura, attestarono la crescita del partito euroscettico e parvero preludere a un ulteriore aumento dei consensi in vista delle elezioni politiche del maggio 2015, competizione in cui in effetti lo Ukip si affermò come terzo partito per voto popolare, rimpiazzando il partito liberale.

---

[30] I. Crewe, op. cit., pp. 258-259.
[31] *Ibidem,* p. 261.
[32] Si pensi alla **Anti-Waste League** nel **1921** o all'**Empire Crusade** nel **1930**. Talvolta, persino partiti estremisti hanno conseguito esiti relativamente incoraggianti nell'ambito delle suppletive. Tra il 2011 e il 2012, per esempio, il British National Party ottenne risultati positive nelle *by-elections* di Barnsley Central e di Rotherham. Allo stesso tempo, le suppletive possono dar luogo anche a battute d'arresto per le forze minoritarie, quando esse non ottengono i risultati agognati. La stessa **Empire Crusade** vide la sua crescita a livello nazionale drasticamente frenata dopo la *by-election* di St. George's del 1931, che certificò la forza dei partiti tradizionali e delle forze moderate. Su quest'ultimo punto, v. G. Peele, op. cit., pp. 65 ss.
[33] V. G. Caravale, "It's England's turn now"*? Prospettive per il futuro assetto territoriale britannico all'indomani del referendum scozzese*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 3, 2014, pp. 3-4.
[34] Alle elezioni del Parlamento europeo del 2014, lo Ukip è risultato il partito più votato nel Regno Unito e ha eletto 24 europarlamentari.

Anche al fine di arrestare un *trend* che avrebbe potuto essere catastrofico per i Conservatori, David Cameron nel corso della campagna elettorale promise che in caso di vittoria alle elezioni politiche avrebbe indetto un *referendum* sulla permanenza del Regno Unito nell'Unione europea, dando così inizio al percorso che ha portato alla c.d. Brexit.
Reform UK, che per certi versi ha raccolto l'eredità dello Ukip, ha ottenuto di recente il suo primo successo in una *by-election*. Il riferimento è alle suppletive di Runcorn and Helsby del 1 maggio 2025, che hanno rappresentato altresì il primo test per il Governo Starmer, nonché l'ultima *by-election* svoltasi nel momento in cui si scrive. La maggioranza ha perso, anche se per soli sei voti, il seggio detenuto[35].
Un ultimo punto merita di essere affrontato nel discorrere sulla rilevanza delle *by-elections*: se adeguatamente interpretate, alcune di esse consentono di verificare quale sia il posizionamento dell'opinione pubblica su determinate problematiche. Di conseguenza, esse possono incidere notevolmente sulle politiche dei partiti[36].
È accaduto talora che le campagne elettorali svoltesi in vista di una *by-election* siano state monopolizzate da uno specifico tema di rilevanza nazionale e che pertanto la tematica in questione abbia influenzato in modo determinante i risultati del voto.
Si pensi alle suppletive di East Fulham del 1933 e a quelle di Oxford e di Bridgwater del 1938, i cui risultati furono letti, tanto dai candidati quanto dai commentatori, come verdetti degli elettori su questioni di politica estera.
A East Fulham[37], il drastico ribaltamento nei consensi, che permise al partito laburista di conquistare un seggio conservatore considerato "sicuro", fu visto come una prova del crescente sentimento pacifista nel Paese in quel periodo. La pesante sconfitta del candidato del Governo, insieme al *Peace Ballot* del 1935, condizionò quindi il dibattito **sul riarmo** nella metà degli anni Trenta e indusse l'esecutivo a riconsiderare la propria agenda.
Gli esiti di Oxford e Bridgwater furono invece considerati risposte (disomogenee) della cittadinanza all'accordo di Monaco[38], atteso che in entrambi i casi si affrontarono un candidato conservatore e uno indipendente anti-Monaco.
Più di recente, la decisione del Governo di John Major di abbandonare la *poll tax* fu una reazione diretta al risultato di Ribble Valley nel marzo 1991. I sondaggi, le rivolte e i mancati pagamenti avevano già mostrato l'ostilità pubblica verso la *poll tax*, ma fu l'evidenza elettorale delle suppletive a spingere il governo ad abbandonare la politica[39].
Da ultimo, l'esito avverso ai laburisti della suppletiva di Brent East del 2003 è stato considerato effetto dell'insoddisfazione dell'opinione pubblica con riferimento alla guerra in Iraq.

---

[35] Sul punto, G. Caravale, *Il Governo Starmer tra Europa, sovranismi e populismi*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1, 2025, pp. 4 e 6 e Id., "A tectonic shift"*? Il sistema partito britannico in trasformazione*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2025, pp. 1 e 6. Peraltro, in coerenza con il risultato elettorale, nel momento in cui si scrive Reform UK si attesta stabilmente come primo partito nei sondaggi.
[36] I. Crewe, op. cit., 261.
[37] Come sottolineato da M. Ceadel, *Interpreting East Fulham*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., p. 95, l'evento elettorale si verificò in un periodo in cui il Governo Nazionale si trovava ad affrontare problemi gravi, sia sul piano interno sia su quello internazionale. I problemi interni erano gli effetti sociali della crisi economica: la disoccupazione e i tagli ai servizi sociali. I problemi internazionali derivavano dalla crescente minaccia che il regime nazista, allora al potere da nove mesi, costituiva rispetto alla pace in Europa.
[38] Il Primo Ministro britannico Neville Chamberlain aveva firmato l'Accordo di Monaco, così acconsentendo a cedere la regione dei Sudeti alla Germania, un atto che sollevò forti critiche tra gli elettori. Cfr. I. McLean, *Oxford and Bridgewater*, in C. Cook, J. Ramsden (eds.), op. cit., pp. 112 ss.
[39] Così, I. Crewe, op. cit., 261.

6. L'accidentata storia delle elezioni suppletive in Italia e il loro recente ritorno.

Come accennato nelle premesse, a partire dal 2019 le elezioni suppletive hanno ricominciato a svolgersi anche in Italia.

Di un "ritorno" può parlarsi, perché queste peculiari elezioni non erano affatto sconosciute per il nostro ordinamento. Svoltesi regolarmente, in accordo alla legislazione vigente nel Regno d'Italia, fino al 1919, anno in cui fu introdotto un sistema elettorale proporzionale[40], alle suppletive si era già fatto ricorso altresì in età repubblicana[41].

Esse hanno fatto il loro ingresso sulla scena nel 1972, sebbene la legge elettorale in quel momento prevedesse che deputati e senatori fossero eletti con un sistema proporzionale.

L'apparente contraddizione può spiegarsi se si considera che la legge n. 471/1972[42], con cui è stato indetto il turno elettorale straordinario, ha dettato disposizioni volte a risolvere un caso del tutto peculiare.

Nel 1972 si era posto il problema di sostituire, per ricostituire il *plenum* parlamentare, i due rappresentanti eletti nella circoscrizione Valle d'Aosta alla Camera e al Senato, tragicamente deceduti nello stesso incidente stradale. Non vi era alcuna disposizione legislativa, tuttavia, che permettesse di procedere a una sostituzione, atteso che non poteva applicarsi quanto ordinariamente previsto per la surroga di parlamentari eletti con metodo proporzionale.

Quello valdostano invero costituiva di fatto l'unico collegio uninominale (o meglio, l'unico collegio necessariamente uninominale, come si vedrà) della penisola: a norma dell'art. 57, comma 2, della Costituzione, infatti, alla Valle d'Aosta spetta un unico senatore e, fin dal 1948[43], la legge aveva previsto, anche per la Camera, l'elezione di solo un deputato nella circoscrizione.

Nonostante «le leggi elettorali politiche succedutesi tra il 1948 e il 1953 avessero riconosciuto e regolato questa peculiarità, nessuna di esse si [era preoccupata] della sostituzione

[40] Con la legge 15 agosto 1919, n. 1401, cui seguì il T.U. 2 settembre 1919, n. 1495.
[41] Anche per quanto concerne l'Italia, come per il Regno Uniti, l'analisi sarà circoscritta al periodo successivo all'introduzione del suffragio universale, cioè a quello repubblicano.
[42] Rubricata "Norme per la copertura dei seggi di deputato e di senatore nel collegio della Valle d'Aosta rimasti vacanti nelle elezioni del 7 maggio 1972".
[43] Il riferimento è all'art. 67 del d.P.R. n. 26/1948, Testo unico delle leggi per la elezione della Camera dei Deputati.

di eventuali eletti della Regione venuti meno nel corso della legislatura»[44].
Per porre rimedio al *vulnus*, si dovette indire dunque una tornata elettorale suppletiva – che si svolse tra il 26 e 27 novembre del 1972 – con un provvedimento che però aveva «natura strettamente contingente»[45].
Solo con la legge n. 136/1976, alla luce delle specificità del collegio in questione, si decise di introdurre stabilmente l'istituto delle elezioni suppletive, limitatamente alla circoscrizione valdostana.
Qualche tempo più tardi si avvertì tuttavia la necessità di estendere l'applicabilità dell'istituto all'intero territorio nazionale. Per comprenderne le ragioni, occorre fare una breve premessa.
È vero che la legge n. 29/1948, rubricata "Norme per la elezione del Senato della Repubblica", aveva delineato un sistema che *di fatto* si atteggiava a sistema proporzionale, ma a ben vedere la stessa prevedeva, quale regola da applicarsi in via prioritaria, ricorrendone i presupposti, quella del *first-past-the-post*. Semplicemente le condizioni erano talmente stringenti da rendere l'applicazione del metodo maggioritario estremamente rara. Ai sensi dell'art. 17, infatti, per risultare immediatamente eletto, il candidato avrebbe dovuto ottenere un numero di voti validi non inferiore al 65 per cento dei votanti.
È chiaro che il raggiungimento il 65% dei suffragi rappresentava nella pratica «più l'eccezione, che la regola»[46], con la conseguenza per cui, in luogo della regola menzionata, trovava applicazione nella maggior parte dei casi quanto disposto, in via subordinata, dagli artt. 19 ss., si procedeva cioè a un'assegnazione dei seggi con metodo proporzionale.
La legge elettorale prevedeva dunque la suddivisione del Paese in collegi uninominali, seppur «eventuali»[47] (diversamente da quello valdostano). L'art. 21 della legge elettorale del Senato, però, nel disciplinare le ipotesi di vacanza, non contemplava in modo specifico i casi in cui a restare scoperto fosse il seggio di un senatore proclamato eletto ai sensi dell'art. 17.
Solo quando il seggio di Bressanone rimase vacante senza possibilità di surroga nel 1986, con la legge n. 31/1987 si intervenne per consentire il ricorso all'elezione suppletiva anc-

[44] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 3, il quale rileva che, a ben vedere, la questione si era già posta in precedenza «per un caso fortuito nell'aprile del 1966, all'indomani della prematura scomparsa del deputato valdostano Corrado Gex. Chiamata ad affrontare la questione dell'improvvisa vacanza del seggio, la Giunta delle elezioni constatò l'assenza di legislazione sul tema e l'impossibilità di proclamare un nuovo deputato stante il sistema uninominale. L'avvertita necessità di ripristinare il *plenum* assembleare fissato dall'art. 56 Cost. e la rappresentanza parlamentare (costituzionalmente garantita) della Valle d'Aosta spinse l'organo ad approvare una "raccomandazione" alla presidenza della Camera dei Deputati con la quale si osservava la compatibilità con l'ordinamento dell'istituto dell'elezione suppletiva. Nei mesi immediatamente successivi, ben tre progetti di legge cercarono di introdurre l'istituto, ma il tentativo si arenò a causa dei dubbi in merito a quale potesse essere la fonte più idonea a disciplinare la materia – legge ordinaria, ovvero legge costituzionale -, e soprattutto per la fine anticipata della legislatura. […] il problema si ripresentò di nuovo nella legislatura successiva, quando, nel novembre del 1971, venne a mancare il senatore valdostano Renato Chabod. Anche in questo caso, la Giunta delle elezioni e delle immunità parlamentari poté solo rifarsi alla raccomandazione formulata dalla sua omologa presso la Camera dei Deputati nel 1966, così che, ancora una volta, la questione rimase irrisolta per la mancanza di interventi legislativi, nonostante la riproposizione di un disegno di legge costituzionale in materia14. La situazione si aggravò nei mesi successivi: nel novembre del 1971 la scomparsa del senatore Amato Berthet causò una vacanza del collegio senatoriale della durata di ben sette mesi».
[45] *Ibidem*, p. 4.
[46] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 5, il quale rinvia a A. Pertici, *Il corpo elettorale*, in R. Romboli (a cura di), *Manuale di diritto costituzionale italiano ed europeo*, vol. II, Torino, Giappichelli, 2011, p. 16.
[47] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 5.

he con riferimento a questi seggi[48].
È stata poi la riforma elettorale del 1993 a imporre una larga applicazione dell'istituto.
Il concorso di numerosi fattori, *in primis* le crescenti difficoltà di funzionamento del parlamentarismo compromissorio, avevano alimentato nel tempo una forte critica rispetto al sistema elettorale proporzionale. La spinta sfociò nel *referendum* abrogativo del 1993, che fu approvato ad ampia maggioranza, con il quale il corpo elettorale manifestò chiaramente la volontà di una riforma elettorale in senso maggioritario. L'approvazione del quesito invero comportò l'eliminazione dalla legge elettorale del Senato di tutti i riferimenti che limitavano l'assegnazione dei seggi con il sistema maggioritario ai soli candidati che avessero acquisito il 65% dei voti.
Con le leggi nn. 276 e 277 del 1993 fu pertanto introdotto un sistema prevalentemente maggioritario (il c.d. *Mattarellum*), che prevedeva l'elezione del 75% dei parlamentari mediante dei collegi uninominali e il restante 25% in collegi plurinominali.
Contestualmente, la legge n. 276/1993 sull'elezione del Senato modificò parzialmente il testo della summenzionata legge n. 31/1987, per fare in modo che il ricorso alle suppletive fosse possibile ogni qual volta la proclamazione avesse avuto luogo con sistema maggioritario. La legge n. 277/1993 trasfuse la previsione nell'art. 86 del d.P.R. n. 361/1957 riguardante l'elezione della Camera.
Sono state trentasette le elezioni suppletive svoltesi tra il 1993 e il 2005, anno in cui venne approvata la nuova legge elettorale, la n. 270 del 2005, caratterizzata da un sistema proporzionale con premio di maggioranza[49], che determinò una pausa nell'utilizzo dell'istituto.
In realtà la possibilità di ricorrere alle suppletive fu conservata, quantomeno in linea teorica, con riferimento alle sole circoscrizioni elettorali della Valle d'Aosta e del Trentino Alto-Adige, «le cui peculiarità storico-geografiche suggerirono al legislatore di dotarle di uno specifico sistema elettorale uninominale (per quanto limitato, nel caso del Trentino-Alto Adige, al solo Senato della Repubblica)»[50].

[48] Le elezioni suppletive per il collegio di Bressanone avrebbero dovuto tenersi in data 24 maggio 1987, con l'eventuale ballottaggio fissato per il giorno 7 giugno. Tuttavia, a causa dello scioglimento anticipato delle Camere l'elezione suppletiva fu annullata.
[49] Altre caratteristiche della legge elettorale erano: le liste bloccate, la preventiva indicazione del capo della coalizione e la clausola di sbarramento.
[50] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 6.

La situazione è rimasta pressoché invariata fino al 2017, nonostante le riforme intervenute e le due pronunce della Corte costituzionale in materia elettorale[51].
La legge n. 165 del 2017, il c.d. *Rosatellum bis*, ha invece imposto il ritorno all'applicazione generalizzata dell'istituto delle elezioni suppletive.
È stato introdotto nuovamente, infatti, un sistema elettorale misto, al momento ancora vigente, che, in modo analogo al *Mattarellum*, contempla una suddivisione del territorio nazionale in collegi uninominali e collegi plurinominali. Le proporzioni però sono diverse: poco più di un terzo dei seggi è assegnato con un sistema maggioritario a turno unico in altrettanti collegi uninominali, mentre la restante parte è ripartita proporzionalmente tra le coalizioni e le singole liste.
La legge n. 165 del 2017, modificando l'art. 86 del d.P.R. n. 361/1957 e l'art. 19 del d.lgs. n. 533/1993, ha generalizzato il ricorso alle suppletive per far fronte alle ipotesi in cui rimanga vacante per qualsiasi causa un seggio in un collegio uninominale.
Alle elezioni suppletive si procede, sia per i seggi della Camera che per quelli del Senato, ai sensi dei commi da 1 a 6 dell'articolo 21 *ter* del d.lgs. n. 533/1993: il Presidente della Camera interessata dà immediata comunicazione della vacanza al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'Interno e, su deliberazione del Consiglio dei ministri, il Presidente della Repubblica con proprio decreto convoca i comizi, purché intercorra almeno un anno fra la data della vacanza e la scadenza normale della legislatura.
Il ritorno delle elezioni suppletive è «passato alquanto sottotraccia»[52], anche tra gli studiosi. Potrebbe aver inciso a tal proposito il fatto che, rispetto al passato, l'attuale sistema

[51] Il riferimento è a alle sentenze della Corte costituzionale n. 1/2014 e n. 35/2017. Con la prima sentenza, com'è noto, la Consulta si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge n. 270 del 2005, accogliendo tutte le questioni sollevate dalla Corte di Cassazione e lasciando in vigore una normativa «"complessivamente idonea a garantire il rinnovo, in ogni momento, dell'organo costituzionale elettivo", così come richiesto dalla costante giurisprudenza di questa Corte (da ultimo, sentenza n. 13 del 2012)». La decisione, come chiarito dalla Corte, «avendo modificato *in parte qua* la normativa che disciplina le elezioni per la Camera e per il Senato [avrebbe dovuto produrre] i suoi effetti esclusivamente in occasione di una nuova consultazione elettorale, consultazione che [avrebbe dovuto effettuarsi] o secondo le regole contenute nella normativa che resta in vigore a seguito della presente decisione, ovvero secondo la nuova normativa elettorale eventualmente adottata dalle Camere». In effetti, a seguito della sentenza della Corte costituzionale, è stata approvata una nuova legge elettorale, il c.d. *Italicum* (legge n. 52/2015), relativa alla sola Camera dei deputati (nella previsione – non realizzatasi – dell'abolizione, mediante una riforma costituzionale, dell'elezione diretta del Senato), che prevedeva un sistema proporzionale, con premio di maggioranza, clausola di sbarramento e voto di preferenza. Anche questa legge, tuttavia, è stata oggetto di una dichiarazione di parziale incostituzionalità da parte della Corte costituzionale (sentenza n. 35/2017). All'esito delle pronunce della Consulta, dunque, si era determinata situazione di una coesistenza tra due distinti sistemi elettorali per la Camera ed il Senato, delineati rispettivamente dalla legge n. 52/2015 e dalla legge n. 270 del 2005, così come modificate a seguito di parziale annullamento. Le due leggi sono state sostituite, tuttavia, dalla legge 3 novembre 2017, n. 165, che ha trovato applicazione in occasione delle elezioni del 2018. La riflessione dottrinale relativa alle pronunce della Corte costituzionale è stata amplissima, *ex plurimis* cfr.: G. Serges, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale,* in *Rivista AIC*, n. 1, 2014; A. Pertici, *La Corte costituzionale dichiara l'incostituzionalità della legge elettorale tra attese e sorprese (con qualche indicazione per il legislatore)*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 febbraio 2014; R. Bin, *"Zone franche" e legittimazione della Corte*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 5 maggio 2014; S. Staiano, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; G. Azzariti, *La riforma elettorale*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; A. Morrone, *Dopo la decisione sull'Italicum: il maggioritario è salvo, e la proporzionale non un obbligo costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 13 febbraio 2017; A. Ruggeri, *La Corte alla sofferta ricerca di un accettabile equilibrio tra le ragioni della rappresentanza e quelle della governabilità: un'autentica quadratura del cerchio, riuscita però solo a metà, nella pronunzia sull'Italicum*, in *Forum di Quaderni Costituzionali,* 25 febbraio 2017; V. Tondi della Mura, *Ma la discrezionalità legislativa non è uno spazio vuoto. Primi spunti di riflessione sulle sentenze della Consulta n. 1/2014 e n. 35/2017*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 1, 2017; I. Massa Pinto, *Dalla sentenza n. 1 del 2014 alla sentenza n. 35 del 2017 della Corte costituzionale sulla legge elettorale: una soluzione di continuità c'è e riguarda il ruolo dei partiti politici*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1, 2017.
[52] G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive*, cit., p. 1.

orale privilegi la componente proporzionale (lasciando poco spazio a quella uninominale e quindi alle suppletive), ma anche quanto accaduto degli anni immediatamente precedenti all'introduzione del *Rosatellum bis*: si è sostenuto in dottrina che l'avvicendamento di sistemi elettorali diversi tra il 2014 e il 2017 potrebbe aver scoraggiato ogni analisi, che avrebbe corso il rischio «di essere travolta da nuove e poco meditate legislazioni»[53].
Alla vigilia delle elezioni del 2018, era stato ritenuto persino verosimile, nella prospettiva di un nuovo cambio di legge elettorale, che, se la legislatura fosse stata breve, le elezioni suppletive sarebbero rimaste un istituto inattuato[54]. Timore destinato a non realizzarsi: non solo infatti nel 2019 si è tenuta la prima suppletiva, ma la legge elettorale del 2017 è rimasta in vigore e ha permesso di svolgere, fino a questo momento, un totale di dodici suppletive.
La scarsa attenzione dedicata al tema, a parere di chi scrive, sembra ad ogni modo in linea con una tendenza che da sempre ha connotato la riflessione sulle suppletive italiane: come già accennato, raramente nel nostro Paese esse hanno riscosso un interesse significativo. Eppure, come dimostra la tradizione britannica, la rilevanza di queste particolare elezioni non dovrebbe essere sottovalutata.
Anche in Italia talune suppletive hanno dato prova di poter giocare un ruolo di tutto riguardo nel sistema.
Il minore clamore mediatico raccolto, d'altra parte, ha reso forse più semplice un'interpretazione adeguata dei loro esiti e agevola un esame lucido delle conseguenze che esse sono in grado di produrre.

7. Alcuni casi di elezioni suppletive in Italia.

Le suppletive si sono rivelate anche nel nostro Paese strumento utile a «tenere il polso degli umori elettorali»[55], a osservare i *trend* politici, il calo e l'ascesa delle forze in campo. L'attendibilità dello strumento, naturalmente, dipende da diverse variabili: sarà tanto più affidabile, ad esempio, quante più elezioni dall'esito analogo si tengano nello stesso intervallo di tempo e quanto più tale intervallo sia prossimo rispetto alle elezioni politiche.
La capacità di rivelare tendenze, si rammenti, insieme con le eventuali conseguenze aritmetiche delle suppletive, può incidere in modo più o meno rilevante sulle sorti di un Governo.
Si pensi a quanto accaduto nel corso della XIV legislatura. Tra il 2004 e il 2005, a elezioni politiche relativamente vicine, si svolsero ben dieci elezioni suppletive, tutte vinte dall'opposizione di centrosinistra, che riuscì persino a sottrarre cinque seggi alla maggioranza. Dal punto di vista dei numeri, queste sconfitte non avrebbero potuto impensierire i partiti di centrodestra, la cui maggioranza era ampia, tuttavia, insieme con le regionali dell'aprile del 2005, i risultati delle suppletive resero evidente, e probabilmente rafforzarono, il *trend* che ha portato alla vittoria dell'Ulivo nelle politiche del 2006[56], oltre ad aver avuto probabilmente un peso negli eventi che hanno condotto al passaggio dal Governo Berlusconi II al Governo Berlusconi III.
Discorso analogo può farsi con riferimento alle suppletive della XII legislatura, inaugurata con le elezioni politiche del 1994, in cui ha trovato per la prima volta applicazione il nuov-

[53] *Ibidem,* 2-3.
[54] *Ibidem.*
[55] G. Lauri, "*Non escludo il ritorno*", cit., p. 6.
[56] G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive*, cit., 2.

o sistema elettorale prevalentemente maggioritario.
Il centrosinistra vinse cinque delle sei suppletive indette, riuscendo a conquistare anche due nuovi seggi, risultato che ha preannunciato il successo nelle successive politiche del 1996.
Ma le suppletive svoltesi nel corso della legislatura furono importanti anche sotto altri punti di vista.
Innanzitutto, se non si considera la tornata elettorale straordinaria valdostana del 1972, le suppletive in questione furono le prime dell'Italia repubblicana. Ne è derivato un certo interesse, da parte dell'opinione pubblica e degli stessi politici, raramente riscontratosi negli anni successivi.
Ma l'attenzione è dipesa altresì, per ciò che concerne le prime elezioni della legislatura, da un altro fattore, cioè dalla fragilità del Governo Berlusconi I, che godeva di una maggioranza piuttosto stabile alla Camera, ma non al Senato[57], dove ogni seggio acquisito o perso, di conseguenza, avrebbe potuto essere determinante.
Si pensi alla prima elezione suppletiva, quella di Pistoia del 1994.
Alla campagna elettorale presero parte i vertici della politica nazionale, ministri e *leader* di partito, proprio nella consapevolezza che la posta in gioco era molto alta.
La partita peraltro sembrava piuttosto aperta, considerato che, diversamente da quanto fatto nelle politiche, il Partito popolare non aveva presentato alcun candidato per il collegio. I commentatori parlarono, non a caso, di «primo, vero duello del sistema maggioritario. Da una parte la destra, dall'altra la sinistra e il niente in mezzo».
Considerate anche le indicazioni discordanti date dai vertici del partito, il posizionamento dell'elettorato di centro appariva un'incognita, in grado di incidere in modo determinante nell'ottica di future alleanze, come probabilmente avvenne[58].
Un altro caso degno di nota, a proposito della capacità delle suppletive di rilevare tendenze e variazioni nell'orientamento dell'elettorato, nonché delle conseguenze che possono derivarne, è quello delle suppletive del 2019, le prime indette dopo la reintroduzione del sistema elettorale misto.
La tenuta del Governo in carica in quel momento, il Governo di coalizione tra Movimento 5 Stelle e Lega, appariva quanto mai precaria, alla luce delle «differenze ideologiche, di visione politica e programmatica dei due azionisti di maggioranza, che troppo spesso si attesta[vano] su posizioni inconciliabili».
La situazione fu ulteriormente complicata dal «calo dei consensi del movimento guidato da Di Maio e un contestuale rafforzamento della coalizione di centro-destra e, in particolar modo, della Lega di Salvini», variazioni che trovarono testimonianza, oltre che nei risultati delle tre elezioni regionali del 2019, negli esiti dell'elezione suppletiva di Cagliari del 2019, dove i 5 Stelle persero il collegio uninominale a vantaggio del Partito democratico, e delle due suppletive tenutesi in Trentino-Alto Adige, vinte dalla Lega.
Le tornate elettorali in parola ebbero un peso di tutto rilievo, considerato che portarono il *leader* della Lega a esprimere la volontà di togliere al Governo di coalizione il proprio sostegno, per chiedere nuove elezioni, una mossa che in realtà portò alla formazione del Governo Conte II e del Governo Draghi, prima della fine della legislatura.

[57] Per ottenere la fiducia al Senato furono necessari i voti di alcuni senatori a vita e l'abbassamento del *quorum*, conseguito grazie all'uscita dall'aula di quattro senatori popolari al momento del voto.
[58] L'elezione fu vinta infatti dal centrosinistra, che mantenne il seggio, e, dopo che nelle successive elezioni suppletive si assistette ad alcune "prove" di coalizione tra Ppi e partiti di sinistra, tra gli stessi fu siglata un'alleanza in vista delle politiche del 1996.

Sugli esiti della suppletiva di Cagliari, che fu la prima tessera del domino a cadere, probabilmente influì la scelta di Partito Democratico e Liberi e Uguali di sostenere un candidato unico, a differenza di quanto fatto, nei diversi collegi uninominali, alle politiche dell'anno precedente.
In effetti, come già sottolineato con riferimento alle vicende britanniche, le elezioni suppletive possono rappresentare anche un ottimo banco di prova per testare il sostegno a favore di nuove coalizioni, così come di nuovi partiti[59].
Un caso degno di menzione, a quest'ultimo proposito, è quello delle suppletive di Sesto Fiorentino del 1997, dove fu candidato Antonio Di Pietro, il quale, verificato di poter ottenere un certo consenso, pochi mesi dopo fondò un proprio partito.

8. Conclusioni.

Alla luce degli eventi ripercorsi, non v'è dubbio che anche in Italia le elezioni suppletive abbiano dimostrato una significativa capacità di incidere sugli equilibri e sulle scelte dei protagonisti del quadro politico.
Probabilmente, rispetto al Regno Unito, il potenziale esplosivo di queste competizioni elettorali nel nostro Paese si è espresso in misura inferiore. Del resto la storia delle suppletive italiane è stata ben più travagliata, a causa dell'avvicendarsi di sistemi elettorali diversi e delle loro caratteristiche, che hanno permesso lo svolgimento di un numero di suppletive piuttosto ridotto.
A ciò si aggiunga il dato dell'attenzione mediatica minima, che ha con ogni probabilità contribuito a mitigare gli effetti "indiretti" che questi eventi sono in grado di produrre.
È possibile, però, che negli anni a venire l'incidenza delle suppletive si amplifichi, considerato che, a seguito della riforma attuata con legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1[60], a partire dalla legislatura in corso, il numero dei membri delle due Camere è stato sensibilmente ridotto. Ciascun seggio conteso dunque potrebbe acquisire una maggiore importanza rispetto al passato.
Ammesso che il sistema elettorale non subisca variazioni, dovrà attendersi lo svolgimento di un numero rilevante di elezioni suppletive per trarre delle conclusioni a tal proposito.
Aspettando quelle che con ogni probabilità si svolgeranno nel 2026, a seguito delle dimissioni di Alberto Stefani[61], le uniche suppletive tenutesi nella presente legislatura, infatti, come in una singolare chiusura del cerchio, sono state quelle di Monza del 22 e 23 ottobre 2023, successive alla morte del Sen. Berlusconi, che tanto ha avuto a che fare con la storia di questo istituto in Italia.

[59] G. Lauri, *Tornano le elezioni suppletive*, cit., 2.
[60] Su cui si rinvia, *ex multis*, a S. Curreri, *Brevi considerazioni sugli effetti costituzionali, elettorali e regolamentari della riduzione del numero dei parlamentari*, in *Federalismi.it*, 21 ottobre 2020 e a N. Lupo, *Riduzione del numero dei parlamentari e organizzazione interna delle Camere*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2020.
[61] Dimissioni rassegnate il giorno 9 dicembre 2025, dopo che, in data 5 dicembre 2025, Stefani è stato proclamato Presidente della Regione Veneto, iniziando ufficialmente il suo mandato.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-Z3C

Parlamento e Governo

Il rapporto tra Corona e Camera dei Comuni nell'evoluzione costituzionale inglese

Giulia Caravale
Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Il rapporto tra Corona e Camera dei Comuni nell'evoluzione costituzionale inglese

di Giulia Caravale*

Abstract (Ita): Il lavoro analizza l'evoluzione del rapporto tra la Corona e la Camera dei Comuni nel corso della lunga storia costituzionale britannica, soffermandosi in particolare sulle prerogative regie e sul loro esercizio da parte di altri organi dello Stato. Tra queste prerogative figura quella dello scioglimento anticipato dell'assemblea, oggetto di disciplina legislativa tra il 2011 e il 2022.L'abrogazione della legge ha poi ripristinato la prerogativa, restituendo al Primo ministro la scelta politica di disporre lo scioglimento anticipato e indire nuove elezioni.

Abstract (Eng): The paper traces the evolution of the relationship between the Crown and the House of Commons throughout Britain's constitutional history, with particular regard to the royal prerogatives and their exercise by other constitutional actors. Among these prerogatives is that of the early dissolution of Parliament, which was placed on a statutory footing between 2011 and 2022.The subsequent repeal of that legislation restored the prerogative power, thereby returning to the Prime Minister the political discretion to request an early dissolution and to call a general election.

Parole chiave: Prerogativa regia; Monarchia; Camera dei Comuni

Keywords: Royal prerogatives; Monarchy; House of Commons

Sommario: 2. Le prerogative regie.; 3. Summoning, opening e prorogation della Camera dei Comuni

1.Introduzione.

«The King with his judges in his Parliament»: era questa la formula che designava nel medioevo la composizione del parlamento come la più alta corte del regno nella quale il sovrano esercitava la giustizia insieme con i suoi giudici e con i rappresentanti dei vari ordinamenti particolari, cioè gli inviati delle contee e i titolari dei privilegi signorili. Il re era dunque parte essenziale del parlamento e insieme con le altre due componenti interpretava il *common law* in modo evolutivo definendo negli *statutes*, quello che implicitamente era contenuto nel diritto comune della tradizione e che nuove situazioni rendevano ora possibile esplicitare. Sin dalla fine del XIV secolo al parlamento fu riconosciuta anche l'autorità di controllare che i consiglieri del re, nell'esercizio della prerogative regie, rispettassero il *common law* e i diritti degli ordinamenti particolari: ove i consiglieri regi avessero violato questi diritti, la Camera dei Comuni si sarebbe rivolta al re per chiedere giustizia e il re avrebbe convocato i suoi consiglieri naturali, cioè i Lords, per emettere la sentenza. Da allora il parlamento assunse quindi anche il ruolo di corte di giustizia per i reati commessi dai consiglieri del re nell'esercizio delle prerogative regie.

Tra la fine del XVII secolo e l'inizio del XVIII il parlamento ampliò le proprie competenze, perché cominciò a controllare non soltanto la legittimità delle richieste tributarie del sovrano, ma anche la corretta gestione delle entrate tributarie da parte dei consiglieri regi. Si affermò allora il parlamento come giudice di quanti esercitavano di fatto le prerogative del re, sotto un duplice punto di vista: per le violazioni da loro compiute del diritto vigente, il parlamento emetteva una sentenza, mentre per l'azione politica dei consiglieri regi che avesse contraddetto le decisioni da lui prese in merito all'utilizzazione delle entrate tributarie e in merito alle linee generali dell'azione del regno, il parlamento sottoponeva al

* Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

re la richiesta di allontanare i suoi consiglieri. Da quel momento il parlamento iniziò a svolgere la funzione di controllo sull'esercizio delle prerogative regie da parte dei ministri e consiglieri regi. Al sovrano comunque continuava ad essere riconosciuto l'esercizio di prerogative funzionali ad un più equilibrato svolgimento dell'ordinamento del Paese.

2. Le *prerogative regie*.

Appare allora necessario precisare che i poteri di prerogativa regia sono legati al ruolo del monarca nell'ordinamento, un ruolo che in età medievale e moderna era definito sia dalla tradizione sia dalla funzione concreta svolta dal sovrano come autorità unitaria nel regno. Mentre nelle monarchie costituzionali europee la prerogativa regia è stata disciplinata dai testi costituzionali, nel Regno Unito la tradizione ha continuato ad essere la fonte principale[1]. L'evoluzione della forma di governo e l'allontanamento del sovrano dalla concreta gestione del potere ha comportato il passaggio delle prerogative ad altri organi costituzionali, soprattutto all'esecutivo[2]. Dunque i poteri di prerogativa possono essere definiti come quei poteri, diritti e immunità che spettano al monarca e che trovano il loro fondamento nella tradizione di *common law* modificata dall'evolversi delle convenzioni, dalle sentenze e dalle leggi. Il concetto è chiaramente espresso da R. Blackburn il quale afferma che «the Crown provides the legal basis of the unwritten constitution. The legal powers of the Crown, existing since time immemorial and collectively known as the royal prerogative, provide the authority for the basic functions of government»[3].

Il passaggio dei poteri di prerogativa ad altri organi è stato possibile anche grazie alla distinzione, introdotta a partire dal XVIII secolo, tra Corona come istituzione – i cui poteri possono essere esercitati da altri – e il monarca come persona, dotato di prerogative personali[4].

Non è facile definire un elenco esaustivo delle prerogative del sovrano anche perché manca una classificazione accolta da tutti, sia a motivo della complessità delle fonti che disciplinano la prerogativa regia nell'ordinamento britannico, sia perché, nel tempo, dottrina e giurisprudenza hanno formulato definizioni tra loro differenti. Ivor Jennings, nel 1936, definì come "personali" quelle prerogative del sovrano, tra cui il potere di *advise, encourage and warn*, la nomina del premier, l'assenso alla legislazione e lo scioglimento del parlamento, per le quali era legittimo riconoscere ancora uno spazio di intervento alla Corona. Una

[1] R. Hazell, B, Morris (eds.), *The Role of Monarchy in Modern Democracy: European Monarchies Compared*, Hart Publishing, London, 2020; R. Hazell, B, Morris, *European Monarchies: Guardians of Democracy?*, in *The Political Quarterly*, 2020, p. 841.
[2] R. Hazell, C. Sayers-Carter, *Reforming the Prerogative*, The Constitution Unit, University College London, December 2022.
[3] R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, in *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, 2022, pp. 181-201.
[4] N. Cox, *The Royal Prerogative and Constitutional Law: a Search for the Quintessence of Executive Power*, Routledge, London, 2021, p. 49. Si tratta di una distinzione non solo formale, che ha permesso di rendere alcune prerogative oggetto di controllo giudiziario; ad esempio il *Crown Proceeding Act* 1947, pur conservando molti dei privilegi spettanti al sovrano, ha privato la Corona (ma non il monarca) di una serie di immunità nelle cause civili e ha reso legittima la possibilità per la Corona di essere convenuta davanti alle corti regie, ad esempio per inadempimento contrattuale ed illeciti civili. Alcune sentenze, tra cui la c.d. GCHQ del 1984 della Camera dei Lords, hanno contribuito, inoltre, a far chiarezza, individuando i casi in cui l'esercizio dei poteri di prerogativa poteva essere giustiziabile. Tuttavia, nel tempo, le corti hanno interpretato in modo più elastico detto elenco ed ampliato gli spazi per il loro intervento anche in casi, da sempre considerati insindacabili, come ad esempio quelli relativi all'esercizio della prerogativa di grazia. B.V. Harris, *Judicial Review, Justiciability and the Prerogative of Mercy*, in *Cambridge Law Journal*, 2003, pp. 631-660; F. F. Pagano, *La "Royal Prerogative" e la forma di governo del Regno Unito,* Gruppo di Pisa, 2020, p. 85.

caratteristica che le distingueva dalle altre prerogative, che di solito sono definite dalla dottrina come "politiche", e che sono esercitate di fatto da altri organi, soprattutto dai ministri[5].
L'evoluzione della forma di governo britannica ha ridotto nel tempo sempre di più gli spazi per un esercizio discrezionale di tutte le prerogative ed escluso la possibilità di un intervento attivo della Corona nelle scelte politiche, a motivo della natura essenziale della monarchia inglese, autorità estranea al quotidiano svolgimento della politica che deve agire in armonia con il sistema istituzionale. Solo in circostanze ipotetiche di assoluta eccezionalità e gravità il sovrano potrebbe tornare all'esercizio ormai desueto delle prerogative.

3. *Summoning*, *opening* e *prorogation* della Camera dei Comuni

Venendo ora ad esaminare in modo particolare la lunga tradizione dei rapporti tra Camera dei Comuni e sovrano si deve evidenziare come sono riconosciuti ancora in capo al monarca i poteri di "summoning", "opening", "prorogation" e "dissolution" dell'assemblea. Si tratta di prerogative che, secondo Blackburn, possono essere annoverate tra le "direct prerogatives of the Crown" insieme a «the Royal Assent to legislation and approving Orders in Council, the appointment of a Prime Minister, and the award of state honours and titles»[6].
A seguito dello scioglimento della Camera dei Comuni la Corona convoca, attraverso *royal proclamation*, la prima riunione del nuovo parlamento successiva alle elezioni, che si tiene di solito entro sei giorni dalla consultazione elettorale[7]. La simultaneità degli atti di scioglimento e di convocazione ha il significato di mantenere il parlamento in continua esistenza.
Come vedremo meglio in seguito, la materia dello scioglimento anticipato della Camera dei Comuni è stata oggetto di disciplina legislativa nel 2011 e nel 2022. Tali leggi non hanno previsto una data entro la quale il nuovo parlamento deve essere convocato, nonostante le sollecitazioni in tal senso provenute dal *Joint Committee on Fixed-term Parliaments Act* nel 2021. E' ancora vigente, dunque, anche se del tutto obsoleta, la previsione contenuta nel *Meeting of Parliament Act* 1694 secondo la quale la convocazione deve avvenire entro tre anni dall'ultima riunione del parlamento precedente.
La *royal proclamation* con cui si convoca la prima riunione delle Camere dopo le elezioni è pubblicata nelle *Gazzette* di Londra e Edimburgo[8]. Così, dopo le elezioni, la Camera dei Comuni, al pari di quella dei Lords, si riunisce qualche giorno prima per adempiere alle

[5] W.I Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge University Press, Cambridge, 1947 (II ed.), pp. 295 ss.; R. Blackburn, *Monarchy and the personal prerogatives*, in *Public Law*, 2004, pp. 546-563.
[6] R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit. 183.
[7] A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, Cambridge University Press, Cambridge, 2020, 550 ss.
[8] Di seguito il testo della *proclamation* dell'8 novembre 2019: "BY THE QUEEN A PROCLAMATION FOR DECLARING THE CALLING OF A NEW PARLIAMENT ELIZABETH R. Whereas We, by and with the advice of Our Privy Council, being desirous and resolved, as soon as may be, to meet Our People, and to have their Advice in Parliament, do publish this, Our Royal Proclamation, and do hereby make known to all Our loving Subjects Our Royal Will and Pleasure to call a new Parliament to be holden at Westminster on Tuesday the seventeenth day of December next: And We do hereby also, by this Our Royal Proclamation under Our Great Seal of Our Realm, require Writs to be issued by Our Lord High Chancellor for causing the Lords Spiritual and Temporal who are to serve in the said Parliament to give their Attendance in Our said Parliament on the said date. Given at Our Court at Buckingham Palace, this sixth day of November in the Year of our Lord two thousand and nineteen and in the sixty-eighth year of Our Reign. GOD SAVE THE QUEEN".

procedure di elezione dello *Speaker*, di giuramento e dichiarazione di fedeltà alla Corona da parte dei deputati, secondo le regole disciplinate anche dal *Promissory OathsAct* 1868 e dall'*Oaths Act* 1978.
Ogni legislatura è divisa in sessioni parlamentari che prendono il via con il discorso del sovrano (*Queen's* o *King's speech*) nel quale sono elencati i disegni di legge che il governo di sua maestà presenterà nel corso della sessione. Lo *State opening* è l'unica occasione in cui le tre componenti del parlamento, Corona, Lords e Comuni si riuniscono nel rispetto di una antica "liturgia" che risale al XIV secolo e che ha conosciuto alcune innovazioni nel corso del tempo. La cerimonia, nel periodo medievale e nella prima età moderna, aveva anche la funzione di elencare i nomi dei membri delle Camere e del governo, mentre il discorso era introdotto dal sovrano e tenuto dal Lord Cancelliere che illustrava al parlamento le motivazioni che avevano spinto il monarca alla sua convocazione.
Bisogna precisare che, in epoca medievale, il re non limitava, come adesso, la sua presenza in parlamento al solo *King's speech*, dato che prendeva parte a tutte le riunioni. A partire dal periodo Tudor, invece, il sovrano ha iniziato a partecipare solo alla cerimonia di insediamento con la conseguenza di attribuire un profondo significato all'inaugurazione della sessione parlamentare. A partire dalla fine del XVII secolo divenne prassi che il discorso venisse interamente pronunciato dal re o dalla regina, e non più dal Cancelliere, con poche eccezioni.
La cerimonia, ricca di simbolismi, prevede che il monarca si rechi in carrozza da Buckingham Palace a Westminster e che indossi la Corona imperiale e il *robe of State*. Una volta giunto in parlamento il monarca guida la processione che, attraverso la *Royal Gallery*, giunge alla *House of Lords*. Il *Black Rod* dei Lords si dirige allora alla Camera dei Comuni per convocare i deputati. Secondo il cerimoniale, le porte della Camera vengono chiuse in faccia al *Black Rod* il quale deve bussare tre volte prima che gli sia consentito l'accesso; la peculiare procedura ricorda l'indipendenza dei Comuni dal sovrano in memoria dell'episodio risalente alla guerra civile, quando, nel gennaio 1642, Carlo I entrò ai Comuni per cercare, invano, di arrestare alcuni deputati. Da allora in poi nessun sovrano è più entrato alla Camera dei Comuni. Dopo essere stati chiamati dal *Black Rod* i deputati, preceduti dallo *Speaker*, si dirigono nella Camera dei Lords dove si fermano alla *bar* per ascoltare il discorso della Corona.
Concluso il discorso del sovrano i deputati dei Comuni ritornano in aula e, al pari dei Lords, predispongono un documento di risposta e discutono del programma di governo. Essi approvano anche un *Outlawries and Select Vestries Bill*, una legge pro forma che simboleggia il diritto dei Comuni di presentare disegni di legge diversi da quelli previsti nel discorso del sovrano[9].
La sessione parlamentare- solitamente di durata annuale – si chiude con la *prorogation* dei lavori della Camera dei Comuni. Si tratta di un atto che in via ordinaria non crea particolari problemi, ma che potrebbe, come dimostra la storia canadese, essere anche utilizzato quale strumento per porre termine anzitempo alla sessione parlamentare, ad esempio per far decadere disegni di legge o chiudere questioni spinose in discussione.
Noto è l'episodio della controversa ed eccezionale *prorogation* decisa dal premier Johnson il 28 agosto 2019 oggetto della sentenza Miller 2/Cherry del settembre 2019 della corte

[9] A. Makower, *Queen's Consent*, in *The Table. The Journal of the Society of Clerks-At-The-Table in Commonwealth Parliaments*, edited by L. Hussey, 2019, 43.

rema. Una sentenza che ha fornito alla corte l'occasione per esprimersi in merito alla conformità dell'esercizio delle prerogative regie con i "constitutional principles developed by the common law" e, di conseguenza, di valutare gli equilibri tra gli organi costituzionali del Regno Unito. L'impossibilità di Theresa May di fare approvare dalla Camera dei Comuni il suo accordo di recesso dall'Unione europea aveva portato alle sue dimissioni e alla sua sostituzione, nel luglio 2019, con l'esecutivo guidato da Boris Johnson. Alla fine del mese di agosto il premier aveva sottoposto alla regina Elisabetta la richiesta di *prorogation* della sessione parlamentare, una sessione iniziata subito dopo le elezioni del giugno 2017 e, quindi, durata già due anni. Tale richiesta tuttavia era irrituale soprattutto per la peculiarità del momento politico che stava vivendo il Paese e per l'eccessiva durata prevista per la sospensione dei lavori della Camera dei Comuni. Si trattava, infatti, di settimane cruciali in cui il governo stava cercando di raggiungere un nuovo accordo con l'Europa entro la data di uscita dall'Unione che, all'epoca, era prevista per il 31 ottobre. Gli oppositori del premier lo avevano accusato di voler limitare – attraverso la *prorogation* – la possibilità del parlamento di esprimersi contro l'uscita senza accordo, come era già accaduto con la May, o di ostacolare i negoziati con l'Unione europea. La decisione era poi stata considerata ancora più grave perché assunta da un primo ministro alla guida di un esecutivo di minoranza. La scelta di Johnson aveva suscitato anche la forte, e del tutto atipica, reazione della Camera dei Comuni, che era stata espressa sia dallo *Speaker* Bercow, il quale aveva annunciato le proprie dimissioni a partire dal 31 ottobre; sia dal sostegno da parte della Camera dei Comuni ad una mozione attraverso la quale aveva imposto al governo di pubblicare tutte le comunicazioni e le note relative alla *prorogation* e alle conseguenze del no deal; sia, infine, attraverso l'approvazione – in tempi molto rapidi, contro il volere dell'esecutivo e grazie all'assunzione del controllo dei lavori parlamentari -, dell'*European Union (Withdrawal) (No 2) Act* 2019, che aveva imposto al primo ministro di richiedere a Bruxelles un'ulteriore estensione di tre mesi della data di uscita dall'Unione nell'ipotesi in cui, entro il 19 ottobre, non fosse stato approvato un accordo di recesso da parte del parlamento. La legge deve essere ricordata anche perché alcuni costituzionalisti si erano domandati se il governo avrebbe potuto chiedere alla regina di rifiutare l'assenso ai *bills* approvati contro la volontà dell'esecutivo, mettendo così in discussione una delle più consolidate convenzioni costituzionali britanniche, di cui parleremo in seguito, quella secondo cui il sovrano dà l'assenso ai disegni di legge approvati dalla maggioranza del parlamento[10].

L'insolita *prorogation* di Johnson era stata oggetto di tre diversi ricorsi giudiziari. Il primo aveva preso il via già a luglio, di fronte alla mera ipotesi teorica di sospensione dei lavori dell'assemblea, per iniziativa di 75 parlamentari dei Comuni e dei Lords guidati da Joanna Cherry dello *Scottish National Party* e dalla leader dei liberal democratici Jo Swinson che

[10] M. Elliott, *Can the Government Veto Legislation by Advising the Queen to Withhold Royal Assent*, in *publiclawforeveryone.com*, 21 Jan. 2019; R. Craig, *Could the Government Advise the Queen to Refuse Royal Assent to a Backbench Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 22 Jan. 2019; J. Finnis, *Only one Option Remains with Brexit – Prorogue Parliament and allow us out of the EU with no-deal*, in *The Telegraph*, 1 Apr. 2019; M. Elliott, *Brexit, the Executive and Parliament: A Response to John Finnis*, in *publiclawforeveryone.com*, 2 Apr. 2019; T. Poole, *The Executive Power Project*, in *LRB Blog*, 2 April 2019; P. Craig et al., *Royal Assent: Letter to The Times*, 3 Apr. 2019; R. Craig, *Executive Versus Legislature in the UK – A Response to Mark Elliott and Tom Poole*, in *U.K. Const. L. Blog*, 5 Apr. 2019; P. Bowen, *Could Ministerial Advice to the Queen to Prorogue Parliament or to Refuse Assent to a Parliamentary Bill be Challenged in the Courts?*, in *brickcourt.co.uk*, 8 Apr. 2019; J. Finnis, *Royal Assent – A Reply to Mark Elliott*, in *U.K. Const. L. Blog* 8 Apr. 2019; D. Howarth, *Westminster versus Whitehall: Two Incompatible Views of the Constitution*, in U.K. Const. L. Blog 10 Apr. 2019; J. Crampin, *Precedent for Delaying Royal Assent: A Response to Professor Finnis*, in *U.K. Const. L. Blog*, 17 Apr. 2019.

si erano rivolti alla *Court of Session* di Edimburgo sostenendo che la sospensione dell'attività dei Comuni sarebbe stata illegittima. Il giudice scozzese aveva rinviato la questione tenuto conto del fatto che essa era solo meramente teorica. Quando la *prorogation* era stata concessa, il gruppo aveva richiesto alla corte un'ingiunzione provvisoria per bloccarla immediatamente, ma tale richiesta era stata respinta: il giudice aveva ritenuto la questione non giustiziabile, stante la sua natura meramente politica, e, pertanto, la corte era incompetente a decidere nel merito. Di natura "inherently and unmistakeably political" era stata considerata la questione della *prorogation* sia nella seconda causa, quella intentata di fronte alla *High Court* di Londra dall'avvocatessa Gina Miller, sia nella terza causa, quella avviata nel Nord Irlanda di fronte alla *High Court* di Belfast. Le decisioni delle tre corti di primo grado avevano accolto, dunque, la tesi di coloro che attribuivano all'atto della *prorogation* natura eminentemente politica, perché rientrante nelle prerogative regie, e avevano quindi ritenuto che non vi fosse alcuno spazio di intervento delle corti[11]. Tuttavia, l'*InnerHouse* della *Court of Session* scozzese, in appello, aveva considerato giustiziabile la questione e illegittima la decisione di Johnson di chiedere la *prorogation* dei Comuni.

Così la corte suprema ha preso in esame sia il ricorso contro la sentenza della *High Court* di Londra presentato da Gina Miller, sia quello del governo nei confronti della decisione della corte scozzese e, il 24 settembre 2019, con la sentenza *R (on the application of Miller) (Appellant) v The Prime Minister (Respondent) Cherry and other (Respondents) v Advocate General for Scotland (Appellant) (Scotland)* ha ritenuto la *prorogation* "unlawful, null and of no effect". La sentenza ha annullato, per la prima volta nella storia britannica, l'Order in Council che aveva stabilito la *prorogation* e ha consentito l'immediata ripresa dei lavori parlamentari.

Come dicevamo, al pari della sentenza Miller 1, la Miller 2/Cherry, rappresenta una delle pietre miliari dei "constitutional cases" britannici che deve essere ricordata in questa sede perché, tra l'altro, ha aiutato a chiarire il tema della giustiziabilità delle prerogative regie e del ruolo della Corona. La corte, infatti, dopo aver sottolineato la peculiarità e anche l'unicità degli eventi che avevano condotto alla *prorogation* di Boris Johnson ha voluto evidenziare, nei suoi *dicta*, la totale estraneità della Corona alla vicenda e la sua completa irresponsabilità. La definizione non sempre chiara dell'esercizio dei poteri di prerogativa aveva infatti portato alcuni commentatori a sostenere che la regina avrebbe potuto opporsi all'illegittima richiesta di *prorogation* dei Comuni avanzata da Boris Johnson. La corte suprema, invece, aveva voluto precisare che l'annullamento dell'*order* con cui era stata chiesta la *prorogation* non poteva avere ripercussione alcuna sulla sovrana la quale «in approving the prorogation … was acting on the advice of the Prime Minister». La corte aveva escluso dunque che la Corona potesse essere coinvolta nella vicenda o biasimata per non aver respinto il consiglio illegittimo del premier: la *prorogation* del parlamento, infatti, rientrava nei poteri di prerogativa, che «in accordance with modern constitutional practice» era sì esercitato dalla Corona, ma esclusivamente dietro consiglio del primo ministro. Ogg-

[11] S. Theil, *Unconstitutional Prorogation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3rdApr. 2019; T. Fairclough, *Article 50 and the Royal Prerogative*, in *U.K. Const. L. Blog* 8th Jul 2019; R. Craig, *Judicial Review of Advice to Prorogue Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog* 12th Jul. 2019; A. Hameed, *Proroguing Parliament*, in *U.K. Const. L. Blog*, 1st Aug. 2019; J. Rewbottom, *Politics Purposes and the Prerogative of Parliament*, in *Oxford Human Rights Hub*, 31 Aug. 2019; P. Craig, *Prorogation: Constitutional Principle and Law, Fact and Causation*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2nd Sept. 2019; P. Allott, *The Legality of a No-Deal Brexit Could Be Challenged*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3rd Sept. 2019; M. Russel, A. Renwick, R. Hazell, *This Prorogation is Improper: the Government Should Reverse it*, in *Constitution Unit Blog*, 3rd Sept. 2019.

etto del giudizio della corte, dunque, poteva essere solo l'*advice* del premier e non il comportamento della sovrana.

E' anche interessante notare che entrando nel dibattito, soprattutto politico e dottrinario, relativo alla giustiziabilità delle prerogative regie, la corte aveva giustificato la propria competenza per il fatto che, nel caso in esame, l'esercizio della prerogativa regia da parte dell'esecutivo aveva avuto effetti sulle funzioni fondamentali del parlamento ed in particolare della Camera dei Comuni. Si trattava di funzioni che si erano consolidate nella lunga tradizione inglese, fondata su illustri ed antichi precedenti, tra cui il *case of Proclamation* del 1611e la sentenza *Entick v Carrington* del 1765. La corte aveva sostenuto che i due principi fondamentali, quello della sovranità parlamentare e quello del governo responsabile, su cui si fonda il sistema costituzionale britannico, dovevano guidare l'esercizio dei poteri di prerogativa da parte del primo ministro e definire i limiti entro cui poteva muoversi[12].

4.Il potere di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni.

Mentre la *prorogation* è una delle prerogative politiche, lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni rientra, secondo molti esponenti della dottrina, tra i poteri di prerogativa personale del sovrano. Un potere che ha conosciuto un'evoluzione molto peculiare nel corso dei secoli ed è stato di recente oggetto anche di disciplina legislativa. In età medievale e nella prima età moderna il monarca convocava le assemblee per la soluzione di alcuni problemi espressamente indicati e, pertanto, i lavori terminavano nel momento in cui tali problemi erano stati affrontati e risolti. Il parlamento era una "personal creature" del monarca che veniva convocato e congedato a suo piacimento[13]. Il sovrano aveva il compito di terminare le sedute del parlamento e convocare una nuova assemblea senza che si potesse parlare di scioglimento, nell'accezione ora comune, dato che i componenti del parlamento erano "membri iure proprio" che mantenevano "il proprio titolo di appartenenza al consesso"[14]. Il sovrano usava il suo potere di *patronage* per controllare direttamente la composizione, e di conseguenza le decisioni, dell'assemblea e per renderla a lui favorevole; egli non aveva l'obbligo di riunire l'assemblea a scadenze fisse, e per lunghi periodi, anche della prima età moderna, il parlamento non venne convocato[15].

Come noto, a seguito della Gloriosa Rivoluzione del 1688, il parlamento si trasformò in assemblea stabile che si riuniva ogni anno[16] e, di conseguenza, fu necessario fissare la durata della legislatura: il *Triennial Act* del 1694 la stabilì in tre anni, il *Septennial Act* del 1715 in sette[17] e, infine, il *Parliament Act* 1911 in cinque[18]. Il sovrano poteva congedare l'assemblea prima della scadenza prevista dalla legge, ma il cambiamento relativo alla natura della rappresentanza che, nel corso dell'800, ha segnato in modo indelebile il rapporto tra i

[12] R. Hazell, T. Foot, *Executive Power. The Prerogative, Past, Present and Future*, Hart, Oxford, 2022, 57**;** N. Cox**,** *The Royal Prerogative and Constitutional Law*, cit., 152 ss.
[13] R. Blackburn**,** *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit. 186.
[14] P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari. 1. Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato*, Giuffrè, Milano, 1984, 5.
[15] P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 17 ss.; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983, 95 s.; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 59.
[16] F.W. Maitland, *The Constitutional History of England*, Cambridge University Press, Cambridge, 1968, 373.
[17] M. Galizia, *Studi sui rapporti fra parlamento e governo*, Giuffrè, Milano, 1972, nota 145; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 50.
[18] M. Galizia, *Caratteri del regime parlamentare inglese del settecento, in tema di incompatibilità fra la carica di Ministro e l'appartenenza al parlamento*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, IV, Cedam, Padova, 1974, 2371; P. Norton, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution,* Manchester University Press, Manchester, 2020, 115; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 50.

membri dell'assemblea ed il sovrano ha determinato che quest'ultimo non potesse esercitare la prerogativa di scioglimento in modo arbitrario, l'ultimo caso di scioglimento regio contro la volontà del governo risale al 1834, ma attraverso il coinvolgimento del governo che si esprimeva al riguardo.

La forma di governo britannica ha conosciuto una significativa evoluzione con le riforme elettorali del XIX secolo, ad iniziare da quella del 1832, dato che l'ampliamento del corpo elettorale e la conseguente trasformazione del sistema dei partiti contribuirono a circoscrivere le forme di intervento clientelare della Corona e ad accentuare l'indipendenza della Camera dei Comuni nei confronti della monarchia. La rappresentanza parlamentare perse il carattere giuridico per assumere quello moderno di rappresentanza politica dal momento in cui i componenti della Camera dei Comuni non erano più semplici esponenti dell'ordinamento particolare che li sceglieva, ma dell'intera comunità nazionale[19].

Tale trasformazione ha condizionato anche l'esercizio della prerogativa di scioglimento anticipato, poiché esso è divenuto sempre più espressione del corretto funzionamento del raccordo governo parlamento all'interno della monarchia parlamentare. Negli anni si è assistito all'affermazione della prassi per cui lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni è stato richiesto dal primo ministro e accolto dal sovrano senza la possibilità di quest'ultimo di interferire, se non in circostanze eccezionali[20]. Così, nel 1846, la regina Vittoria in una lettera aveva affermato che il potere di scioglimento poteva essere usato dal sovrano solo in casi straordinari nei quali fosse certo il successo: «To use this instrument and be defeated is a thing most lowering to the Crown and hurtful to the country»[21], aveva dichiarato. La tendenza verso l'organizzazione dei partiti di massa venne favorita dalle successive riforme elettorali, quelle del 1867 e del 1884-85. Negli ultimi anni del secolo XIX, con la regina Vittoria, si affermò la prassi per cui il leader del partito che otteneva la maggioranza ai Comuni era nominato primo ministro, senza la possibilità, se non in circostanze straordinarie, da parte della Corona di poter esprimersi sulla scelta effettiva del premier e dei ministri[22]. Il destino del governo, dalla sua formazione alla sua caduta, era quindi nelle mani della maggioranza parlamentare, mentre la durata effettiva della legislatura era nelle mani del primo ministro il quale, dal 1918, non ha avuto più bisogno di consultare il governo, ma solo di individuare il momento da lui ritenuto più opportuno per procedere a nuove elezioni e richiedere lo scioglimento anticipato.

Alcuni episodi, nel corso del XX secolo, hanno spinto la dottrina a riflettere sui margini di intervento ancora riservati al sovrano, in circostanze eccezionali. Ad esempio, in occasione della crisi del 1913, la dottrina si chiese se il sovrano avrebbe potuto sciogliere la Camera dei Comuni contro la volontà del premier Asquith, aderendo così alla tesi di Bonar Law, all'epoca leader dell'opposizione, secondo la quale la Camera in carica non aveva ricevuto

[19] P. Costanzo, *Lo scioglimento delle assemblee parlamentari*, cit., 4 ss.; V. Bagehot, *The English Constitution*, Fontana Press, London, 1963, 230; P. Lauvaux, *La dissolution des Assemblées Parlamentaires*, Economica, Paris, 1985; M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., 11 s.; R. Blackburn, *The Meeting of Parliament. A study of the Law and Practice Relating to the Frequency and Duration of the United Kingdom Parliament*, Dartmouth, 1990, 43 ss.; G. Guarino, *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Jovene, Napoli, 1990, 57 ss.
[20] V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon Press, Oxford, 1995, 158.
[21] *Ibid.*, 17.
[22] D.L. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain, 1485-1937*, A. & C. Black, London, 1946, 418 ss.

il mandato di discutere e risolvere la questione irlandese[23]. In occasione, poi, della richiesta di scioglimento anticipato avanzata nell'ottobre 1924 dal premier MacDonald, dopo la caduta del suo governo, Giorgio V decise di consultare i leader degli altri due partiti presenti ai Comuni, Asquith e Baldwin, per valutare con loro la possibilità di formare un governo alternativo, prima di accogliere la richiesta. Il comportamento del re era stato considerato conforme alle prerogative regie[24].

Al fine di precisare le circostanze in cui la Corona avrebbe potuto legittimamente rifiutare una richiesta di scioglimento anticipato da parte del premier, nel maggio 1950, Alan Lascelles, segretario privato di Giorgio VI, aveva inviato una lettera al Times, con lo pseudonimo Senex, nella quale aveva individuato tre possibili situazioni: 1) la presenza di un parlamento che fosse ancora "vital, viable, and capable of doing its job"; 2) il rischio che un'elezione anticipata avrebbe potuto recare detrimento all'economia; 3) la possibilità di trovare una maggioranza alternativa, sotto la guida di un premier diverso[25]. Si tratta di una precisazione che mette in evidenza come, a metà del XX secolo, era comunque opinione diffusa che la possibilità di individuare spazi per il sovrano nell'esercizio della prerogativa dello scioglimento anticipato non era caduta in desuetudine e che tali spazi derivavano da principi sedimentati nel sistema costituzionale. In particolare, si riconosceva ancora al sovrano la possibilità di respingere la richiesta di scioglimento qualora fosse stato possibile formare un governo alternativo o quando le elezioni precedenti fossero state troppo recenti[26]. In proposito si ricorda che in occasione della richiesta del premier Wilson, nel 1974, di sciogliere anticipatamente la Camera dei Comuni per rafforzare la propria maggioranza, dopo pochi mesi dalle elezioni, la dottrina affermò che Elisabetta II avrebbe potuto opporsi in modo legittimo, dato che era difficile che l'elettorato si esprimesse diversamente dopo poco tempo[27].

Spazi per un intervento del sovrano in materia di scioglimento anticipato erano stati anche riconosciuti dal *Cabinet Manual*, nella sua prima pubblicazione in *draft* antecedente alla legge del 2011, nel quale si affermava: «At present, the Prime Minister may request that the Sovereign dissolves Parliament so that an early election takes place. The Sovereign is not bound to accept such a request, although in practice it would only be in very limited circumstances that consideration is likely to be given to the exercise of the reserve power to refuse it, for example when such a request is made very soon after a previous dissolution. In those circumstances, the Sovereign would normally wish to know before granting a second dissolution that those involved in the political process had ascertained that there

[23] Il dibattito apparso sul Times nel settembre 1913 è riportato integralmente in I. Jennings, *Cabinet Government*, cit., 531 ss. In proposito si vedano anche G.C. Moodie, *The Crown and Parliament*, in *Parliamentary Affairs* 1956-57, 256-264; R. Marx, *La monarchie et le problème irlandais*, in *Revue française de civilisation britannique* 1994, 31- 45; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit.,122 ss.

[24] A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 371.

[25] P. Norton, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, in *Journal of International and Comparative Law*, 2014, 205; O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 2015, 812; R. Hazell, T. Foot, *Executive Power,* cit., 51; R. Saunders, *The Monarchy and Constitutional Crisis*, in *The British Monarchy,* The Constitution Unit UCL, UK in a Changing Europe, 2023, 31.

[26] Sul punto si rinvia all'audizione di R. Hazell di fronte al *Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act* (*Oral evidence: Review of the Fixed-term Parliaments Act*, HC 1046 Thursday 28 January 2021 Ordered by the House of Commons to be published on Thursday 28 January 2021).

[27] G. Marshall, *Constitutional Conventions, the Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984, 48 ss.; N. Cox**,** *The Royal Prerogative and Constitutional Law*, cit., 9; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 158.

was no alternative potential government that would be likely to command the confidence of the House of Commons».

E' evidente che gli spazi di manovra della Corona in merito al potere di scioglimento riguardano circostanze del tutto eccezionali e meramente ipotetiche. La dottrina sembra concordare sul fatto che la lunga esperienza del regno della regina Elisabetta II abbia contribuito a consolidare la convenzione per cui il sovrano – estraneo al quotidiano svolgimento della politica, al di fuori e al di sopra del sistema dei partiti e delle scelte di indirizzo politico – deve seguire la volontà del premier, anche in materia di scioglimento anticipato. Pertanto l'ipotesi di un'opposizione del monarca alla richiesta di scioglimento appare difficile da immaginare, ma non esclusa sul piano teorico a motivo del fatto che lo scioglimento anticipato rientra tra le prerogative personali che sono esercitate su richiesta del premier e non dietro il suo *advice*: la Corona non può rifiutare il "consiglio" del primo ministro, mentre avrebbe la possibilità di opporsi alla "richiesta" da questo avanzata[28].

Come noto, tra il 2011 e il 2022 il potere di scioglimento anticipato dei Comuni è stato oggetto di disciplina legislativa con il *Fixed-term Parliaments Act* 2011. La legge aveva sottratto al premier il potere di sciogliere anticipatamente la *House of Commons* ed era nata con l'obiettivo di consolidare l'alleanza di governo tra i conservatori e i liberal democratici a seguito delle elezioni del maggio 2010 e di evitare che il premier Cameron decidesse unilateralmente di tornare alle urne senza il consenso dell'alleato di governo. L'atto, infatti, aveva precisato le sole due ipotesi in cui sarebbe stato possibile porre fine alla legislatura prima della scadenza naturale dei cinque anni: se la Camera dei Comuni avesse espresso un voto con la maggioranza dei 2/3 su una apposita mozione, oppure se, a seguito di un voto di sfiducia nei confronti dell'esecutivo, la Camera dei Comuni non fosse riuscita, entro 14 giorni, a trovare un accordo sulla formazione di uno alternativo[29]. La legge era stata sollecitata dunque da motivazioni contingenti, ma il tema era da anni al centro del dibattito politico dottrinario in cui si discuteva della possibilità di sottrarre l'esercizio della prerogativa al premier[30]. In considerazione della novità della riforma, la legge aveva previsto anche una valutazione della sua concreta applicazione da assegnare ad un comitato parlamentare da istituire entro il novembre 2020.

La legge del 2011 è stata applicata una prima volta nell'aprile del 2017, quando Theresa May aveva chiesto l'indizione di nuove elezioni, dopo solo due anni dalle precedenti, al fine di rafforzare la sua leadership e gestire al meglio i negoziati con l'Unione europea, con il sostegno di un parlamento rinnovato. La scelta della premier non era stata particolarmente condizionata dalla nuova disposizione legislativa, nel senso che, spinta dai sondaggi che avevano previsto per il partito conservatore 20 punti percentuale in più rispetto al laburista, aveva scelto in modo autonomo di procedere con lo scioglimento e sottoposto ai Comuni il voto della mozione. Lo scioglimento del 2017, dunque, era avvenuto seguen-

[28] V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., 79; House of Commons, House of Lords Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report*, cit., 4; United Kingdom Constitution Monitoring Group, *The Constitution in Review First Report from the United Kingdom Constitution Monitoring Group for period 1 January-30 June 2021*, The Constitution Society, 2021, 49; A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 371.

[29] J. Strong, *Confidence and Caretakers: Some Less-Obvious Implications of the Fixed-Term Parliaments Act*, in *The Political Quarterly*, 2018, 466.

[30] P. Norton, *From Flexible to Semi-Fixed: The Fixed-Term Parliaments Act 2011*, cit., 205; R. Craig, *Restoring Confidence: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011*, in *Modern Law Review*, 2018, 480.

idere il momento più opportuno per il suo partito per indire nuove elezioni: la legge del 2011, quindi, aveva solo modificato la procedura per lo scioglimento ed escluso definitivamente qualsiasi margine di intervento della Corona senza intaccare la sostanza dell'esercizio del potere da parte del capo del governo. Molto diverso risultò, invece, il tentativo di applicazione delle legge due anni dopo, quando il primo ministro Johnson, alla guida di un governo minoritario, aveva cercato di porre fine all'*hung parliament* ereditato dalla May, facendo votare senza successo, in tre diverse occasioni, tra settembre e ottobre 2019, nelle fasi più complesse del processo Brexit, la mozione a favore dello scioglimento. La Camera dei Comuni all'epoca aveva respinto la richiesta del premier fino a che non fosse stata garantita la proroga dell'uscita dall'Unione europea e fosse stato escluso il rischio di un'uscita senza accordo. Lo scioglimento parlamentare non era stato attuato poi ai sensi del *Fixed-term Parliaments Act* 2011, perché il parlamento aveva preferito approvare l'*Early Parliamentary General Election Act* 2019 il quale, pur non abrogando le procedure fissate nel 2011, aveva indetto le elezioni per il 12 dicembre 2019 e proceduto allo scioglimento dei Comuni[31].

All'inizio della nuova legislatura la riforma dello scioglimento anticipato è stata oggetto di dibattito, non solo perché era uno dei punti del programma del governo conservatore, ma anche perché, nel novembre 2020, era stato istituito *il Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act*, composto da 14 deputati e 6 Lords, che – come abbiamo detto – era stato previsto dalla legge del 2011 per esaminare la concreta applicazione dell'atto e proporre eventuali modifiche[32]. Il governo Johnson, inoltre, aveva presentato, nel dicembre 2020, una proposta in *draft*, nella quale prevedeva di riassegnare al premier il potere di scioglimento, accompagnata da una dichiarazione governativa relativa ai *Dissolution Principles* in merito agli effetti sulla prerogativa derivanti dall'abrogazione della legge. Il governo aveva ribadito l'estraneità della Corona rispetto alla scelta di ricorrere allo scioglimento anticipato che restava di natura meramente politica[33].

Nel 2022 il parlamento ha approvato il *Dissolution and Calling of Parliament Act* il quale ha abrogato il *Fixed-term Parliaments Act* 2011 e ha ripristinato la prerogativa regia dello scioglimento anticipato, ha escluso l'intervento delle corti in materia[34] e ha fissato la durata ordinaria massima della legislatura in cinque anni dalla prima convocazione[35]. La legge prevede che il potere di scioglimento e di convocazione del parlamento sia di nuovo attribuito alla prerogativa regia, e quindi esercitato di fatto dal premier, "as if the Fixed-term Parliaments Act 2011 had never been enacted": per la prima volta, tramite l'abrogazione di una legge, si è disposta la reviviscenza di una prerogativa regia e di tutte le convenzioni ad essa

[31] A. Young, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a Return to Constitutional Normality*, in *Constitution Unit blog*, 28 July 2021; P. Norton, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, cit., 120.
[32] Anche il *Lords Constitution Committee* ed il *Public Administration and Constitutional Affairs Committee* dei Comuni erano intervenuti sulla questione. House of Lords Select Committee on the Constitution, *A Question of Confidence? The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HL Paper 121, 4 September 2020. House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, *The Fixed-term Parliaments Act 2011*, HC 167, 15 September 2020.
[33] Il *Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act*– nel rapporto pubblicato nel mese di marzo 2021 – aveva sollecitato l'esecutivo a chiarire alcuni aspetti della legge che era stata presentata in *draft*, rilevando in particolare l'assenza di una interpretazione unanime sugli effetti dell'abrogazione della legge per la reviviscenza delle prerogative regie. House of Commons, House of Lords Joint Committee on the Fixed-Term Parliaments Act, *Report*, Session 2019–21, HC 1046 HL 253, 24 March 2021.
[34] A. Walker, *The Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act: an update*, in *The Constitution Society*, 19 February 2021.
[35] A. Young, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill – a Return to Constitutional Normality?*, cit.

correlate sviluppatesi nella lunga tradizione politico-costituzionale del regno[36]. Nonostante fosse stato invitato a farlo, il governo ha scelto di non indicare i casi e le ipotesi – sicuramente eccezionali – in cui potesse essere giustificato un intervento della Corona in merito al potere di scioglimento anticipato o una sua opposizione alla richiesta del primo ministro. Si tratta di una scelta che non ha mancato di sollevare critiche soprattutto alla luce del fatto che la legge ha escluso qualsiasi coinvolgimento in materia di scioglimento sia da parte delle corti sia, soprattutto, della Camera dei Comuni. Il sovrano rimane quindi, in forza della tradizione, l'unico potenzialmente in grado di opporsi alla scelta del premier e la definizione chiara del perimetro entro cui potrebbe esercitarsi questo potere avrebbe potuto tutelarlo dall'assunzione di scelte di natura politica[37].

5. L'assenso e il consenso alle leggi.

Nel concludere l'esame del rapporto tra Camera dei Comuni e sovrano appare necessario soffermarsi sul ruolo svolto da quest'ultimo nel processo legislativo attraverso l'assenso e il consenso alle leggi. L'assenso alle leggi rientra, come abbiamo detto, tra i "direct prerogative powers" del sovrano. La procedura per il conferimento del *royal assent* prevede che i funzionari parlamentari predispongano l'elenco dei disegni di legge approvati e lo inviino al *Crown Office* presente nel ministero di giustizia. In seguito il Cancelliere sottopone al sovrano la lista degli atti richiedendo l'emanazione di un *warrant* per apporre il gran sigillo alla lettera patente che dà l'assenso a tutti i *bills*. Viene quindi comunicato a Westminster che i disegni di legge hanno ricevuto l'assenso. Il *Royal Assent Act* del 1967 stabilisce che la notifica dell'assenso venga comunicata alle Camere dai rispettivi *Speaker*[38] e la legge entri in vigore nel momento in cui è stato notificato ad entrambe le Camere[39]. Fino al regno

[36] O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, cit., 860; F. F. Pagano *La "Royal Prerogative" e la forma di governo del Regno Unito*, cit., 85; D. Greenberg, *Putting the Genie Back in the Bottle: Can Statute Restore a Prerogative It Has Removed*?, in *Statute Law Review*, 2021, v; 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*, 2019, 3083. Di particolare interesse per il dibattito sul tema della reviviscenza delle prerogative appaiono le audizioni tenute dal *Joint Committee on the Fixed-term Parliaments Act* tra il dicembre 2020 e il gennaio 2021.

[37] P. Norton, *Governing Britain. Parliament, Ministers and Our Ambiguous Constitution*, cit., 122; M. Taylor, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: Missed Opportunities*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18th May 2021; M. Russell, G. Phillipson, P. Schleiter, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: why the House of Commons Should Retain Control over Dissolution* in *Constitution Unit Blog*, 8 September 2021.

[38] La formula utilizzata è la seguente: "I have to notify the House in accordance with the Royal Assent Act 1967 that the Queen has signified Her royal assent to the following Acts [and Measures] …".

[39] Se la comunicazione dovesse avvenire in giorni diversi, l'entrata in vigore fa riferimento alla notifica alla seconda Camera. R. Brazier, *Royal Assent to Legislation*, in *The Law Quarterly Review*, 2013, 191.

della regina Vittoria, ed in particolare al 1854, il sovrano dava l'assenso di persona seduto nel trono della Camera dei Lords[40].

La formula con cui il sovrano conferisce l'assenso, dal XIV secolo, è "La Reyne" o "Le Roy le veult" in francese normanno, in ricordo delle origini del parlamento quando le petizioni rivolte dai Comuni al sovrano ricevevano la risposta "Le Roy s'avisera", formula che si potrebbe ancora usare nell'ipotesi, del tutto irrealistica, di un rifiuto di assenso e che continuò anche con il passaggio dalle petizioni ai bills[41]. Nel caso dei disegni di legge in materia finanziaria la formula è "La Reine" o "le Roy remercie ses bons sujects, accepte leur benevolence, et ainsi le veult"[42].

Anche se non esercitato dal 1707, la Corona, secondo alcuni, potrebbe ancora disporre del potere di veto, in considerazione del fatto che nel *common law* non esiste il concetto di desuetudine. Si tratta di una lettura forzata di una delle principali convenzioni costituzionali britanniche e pertanto appare condivisibile l'opinione espressa nel 1910 dal premier Asquith secondo il quale il veto era "literally as dead as Queen Anne"[43].

La dottrina si è anche chiesta come dovrebbe comportarsi un monarca che reputi una legge contraria alla sua coscienza, come accaduto in Belgio con re Baldovino, e ha per lo più concordato che il capo dello Stato potrebbe cercare di usare la propria *moral suasion* durante i passaggi del testo, in forma privata, senza arrivare allo scontro costituzionale. Diversa è poi la situazione, del tutto eccezionale, che si creerebbe ove fosse lo stesso governo a chiedere alla Corona di non procedere con la promulgazione di una legge già approvata dal parlamento. Si tratta di un'ipotesi che, come abbiamo detto, era stata discussa nel 2019, quando il parlamento aveva approvato un *Private Members' Bill* mettendo il governo in minoranza ed alcuni commentatori avevano ritenuto possibile e legittimo che l'esecutivo chiedesse alla regina di negare l'assenso. Si sarebbe trattato di un gravissimo scontro costituzionale tra poteri dalle conseguenze inimmaginabili che, tuttavia, è rimasto solo confinato al mero piano teorico, dato che l'esecutivo non ha avanzato alcuna richiesta in tal senso alla regina Elisabetta. Come ricorda Blackburn, se lo avesse fatto, «the Queen would have been constitutionally obliged to comply in accordance with the doctrine of

[40] Nel 1541 Enrico VIII nominò alcuni *Commissioners* per dare l'assenso in suo nome al *bill of Attainder*, legge che prese il nome di *Royal Assent by Commission Act* 1541. R. Hazell, T. Foot, *Executive Power*, cit., 64; R. Brazier, *Royal Assent to Legislation*, cit.; Wheeler, *Royal Assent in the British Constitution*, in *Law Quarterly Review*, 2016; R. Blackburn, *Monarchy and the personal prerogatives*, cit.; R. Blackburn, *The Royal Assent to Legislation and a Monarch's Fundamental Human Rights*, in *Public Law*, 2003. Secondo il *Regency Act 1937* e le successive modifiche, se il monarca è all'estero o non è in grado di assolvere i propri compiti le sue funzioni, compresa quella di dare l'assenso alle leggi, sono svolte dai *Counsellors of State* che devono agire sempre in coppia. La legge del 1937 prevede che i *Counsellors of State* siano, oltre al consorte del sovrano, anche i primi quattro in ordine di successione, se maggiorenni e se residenti nel Regno Unito. Nel novembre 2022 è stato approvato, su sollecitazione di re Carlo III, il *Counsellors of State Act 2022* che ha consentito di nominare a vita, come *Counsellors of State*, anche la principessa Anna e il principe Edoardo, al fine di ampliare l'elenco di questi, dato che i principi Andrea e Harry sono "non-working member" della famiglia reale. In occasione dell'approvazione della legge è stato evidenziato come l'atto esprima il segnale che sia "the royal family as whole, rather than just the monarch, which serves the monarchy as an institution at the centre of the UK's constitutional arrangements and at the heart of public life". C. Prescott, *The Counsellors of State Bill: an Elegant Solution, but a Temporary One*; in *The Constitution Unit blog*, 24 November, 2022.

[41] R. Brazier, *Royal Assent to Legislation*, cit., 184.

[42] F. Lanchester, *"Drafting" e procedimento legislativo in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Bulzoni, Roma, 1990, 40.

[43] La citazione è riportata da R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit., 189. Sul punto P. Leyland, *Constitutional Conventions and the Preservation of the Spirit of the British Constitution*, in *Diritto pubblico*, 2014, 411; A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 622 ss.

ministerial responsibility for her actions»[44].
L'assenso espresso a conclusione dell'*iter legis* per consentire alla legge di entrare in vigore deve essere tenuto distinto dal *consent* che la Corona esprime sui *bills* relativi alle prerogative regie, alle «hereditary revenues, personal property or personal interests of the Crown», del *Duchy of Lancaster* o del *Duchy of Cornwall*, prima che tali disegni di legge vengano approvati dalle Camere. Si tratta di una prassi parlamentare poco nota le cui radici sono molto antiche, probabilmente risalenti alla regina Elisabetta I, quando però il rapporto tra sovrano e parlamento era fondato su equilibri del tutto diversi da quelli attuali. Il primo caso certificato è del febbraio 1728, quando il re Giorgio II espresse il proprio *consent* in relazione al *Suppression of Piracy Bill*. La prassi prevede che, durante la redazione di un *Govermnent bill*, l'*Office of the Parliamentary Counsel* valuti se il disegno di legge abbia a che vedere con le "hereditary revenues, personal property or personal interests of the Crown", e pertanto sia necessario chiedere il consenso regio. La decisione ultima è lasciata ai *Clerks of Legislation* di entrambe le Camere, i quali fondano la loro scelta sulla definizione di "Prerogative and interest" della Corona contenuta sia nella *OPC Guidance*, sia nel manuale *Erskine May*. Nel caso di un *Private Members' Bill* il promotore del testo informa della necessità del *consent* il *Clerk* responsabile del progetto. In entrambi i casi la richiesta deve essere indirizzata da un ministro al sovrano o al principe di Galles. La convenzione costituzionale relativa prevede che «the Sovereign must ultimately accept Ministerial advice» e che il consent venga espresso tra la seconda e la terza lettura.
Come dicevamo, il *consent* è un potere poco noto, venuto alla ribalta nel 2011, a seguito della richiesta, ai sensi del *Freedom of Information Act*, avanzata al *Cabinet Office* da John Kirkhope per la sua ricerca di dottorato sulle procedure seguite per il consenso. In un primo momento il *Cabinet Office* si era opposto invocando il *legal privilege*, ma nell'agosto 2012 l'*Information Commissioner* aveva imposto la pubblicazione del testo. Così nel dicembre 2012 il *Cabinet Office* aveva reso pubblico il documento *Queen's or Prince's Consent*, redatto dall'*Office of the Parliamentary Counsel*, contenente le linee guida relative alla procedura di richiesta del consenso regio sulle leggi. Il documento, a seguito della scomparsa della regina Elisabetta II, è stato aggiornato e ripubblicato nell'ottobre 2022 con il titolo *King's and Prince's Consent*.
Il documento del *Cabinet Office* ha specificato i casi in cui è richiesto il *consent* e ha sollevato non poche polemiche perché ha messo in luce l'ampia interpretazione del concetto di "interests of the Crown" applicato a molti *bills*, non sempre strettamente limitati agli interessi della Corona. E' emerso anche che, nel caso di un *Private Members' Bill*, il *Military Actions Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill* del 1999, il quale aveva proposto il trasferimento dal sovrano al parlamento della prerogativa regia di dichiarare la guerra, l'opposizione della regina aveva determinato il blocco del testo da parte dei laburisti.
Il dibattito seguito alla pubblicazione del documento ha spinto il *Political and Constitutional Reform Committee* ad aprire un'inchiesta sul tema che ha portato, nel 2014, alla pubblicazione del rapporto *The impact of Queen's and Prince's consent on the legislative process*. Esso ha cercato di fare chiarezza su diversi aspetti del *consent* e ha invitato a limitarne l'uso. Il comitato ha precisato che «The United Kingdom is a constitutional monarchy. The Queen has the right to be consulted, to advise and to warn. But beyond that she should have no role in the legislative process. Consent serves to remind us that Parliament has three elements—the House of Commons, the House of Lords, and the Queen-in-Parliament—and its exis-

[44] R. Blackburn, *The Constitutional Role and Working of the Monarchy in the United Kingdom*, cit. 190.

tence could be regarded as a matter of courtesy between the three parts of Parliament. Whether this is a compelling justification for its continuance is a matter of opinion». Dall'indagine condotta è emerso comunque che il *consent* non può essere considerato una forma surrettizia di *royal veto*, perché il sovrano nell'esercizio di tale potere agisce su consenso del governo. Il comitato ha pertanto espresso preoccupazione per il fatto che il *consent* potrebbe essere usato come ulteriore strumento di cui dispone l'esecutivo per bloccare un disegno di legge che non condivide[45].

Nel 1964 Elisabetta II, durante un discorso al parlamento del Quebec, affermò che il ruolo del monarca era quello di «to personify the democratic state, to sanction legittimate authority, to ensure the legality of its measures, and to guarantee the execution of the popular will»[46]. Si tratta di poteri altamente simbolici, ma essenziali al buon funzionamento del sistema istituzionale, poteri che la lunga tradizione costituzionale inglese ha plasmato, come abbiamo visto, anche attraverso l'evolversi degli equilibri tra la Corona e la Camera dei Comuni.

[45] A. Makower, *Queen's Consent*, cit, 35 ss.
[46] La citazione è riportata da A. Twomey, *The Veiled Sceptre. Reserve powers of Heads of State in Westminster Systems*, cit., 691.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-T9A

Giurisdizione costituzionale

La parabola del consenso informato nell'esperienza giuridica inglese

Mario Serio
Professore Emerito di Diritto Privato Comparato, Università di Palermo

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La parabola del consenso informato nell'esperienza giuridica inglese[**]

di Mario Serio[*]

Abstract (Eng): The traditional view of English private law aimed at placing a defensive shield in favour of professional categories when threatened with liability actions for professional malpractice has gone on for long for, e.g., barristers and medical doctors. As for the latter category one further element which the judiciary used to take account of, in an attempt to exonerate it from the upholding of actions for damages through negligence brought by the injured parties or their heirs, emerged: the necessity to preserve their autonomous choice of the appropriate therapeutic treatment. In particular, this trend made its way into the private law system in cases where the issue at stake was a medical conduct put into effect without the patient's previous consent. As a matter of fact, the reasoning dating back to a decision of the High Court in 1957 (in the Bolam case) focused on the assumption that, whenever a doctor had acted according to an existing scientific opinion, whether prevailing or not, his/her conduct automatically barred whatever action for damages based on the complaint that the patient had not been made aware of the doctor's choice. Nor did the courts for a long time recognise that such a duty to inform could be established on the professional's part. Gradually the harshness of this way of thinking began to be eroded via growing obiter and minority opinions in alike cases which signalled that leaving patients' voices unheard would inevitably lead to patent injustice. The turning point was constituted by the UK Supreme Court's judgment in the 2015 Montgomery case. In fact, the Court unanimously held (with the concurring opinion of its future President Lady Hale) that the patient's self-determination is a fundamental value in the field of civil liability and, consequently, the doctor owed him/her a duty of care whose breach made him civilly liable. This principle has been standing for just over a decade, even if with a few, minor adjustments by the Court itself. The essay runs through this evolutionary judicial process, which has been backed by doctrinal views, and concludes that the more the patient's will is given legal protection by imposing on medical practitioner's the duty to seek an informed consent, the more the legal system is put in a condition to meet the patient's demands and the societal expectations.

Sommario: 1. La responsabilità medica negli interstizi tra responsabilità contrattuale e responsabilità per tort nel diritto inglese: il consenso informato come esempio paradigmatico; 2. Il difficile esordio del consenso informato quale metro di valutazione della responsabilità medica; 3. Il progressivo spostamento dell'asse decisorio verso la maggior tutela della volontà del paziente; 4. Il compimento del processo di emancipazione del paziente dalla reticenza del medico: la decisione del 2015 della Supreme Court nel caso Montgomery; 5. Brevi osservazioni conclusive

1. La responsabilità medica negli interstizi tra responsabilità contrattuale e responsabilità per tort nel diritto inglese: il consenso informato come esempio paradigmatico

La frequente sovrapposizione tra le aree della responsabilità civile inglese, contrattuale ed extracontrattuale, storicamente e ciclicamente si manifesta con accenti particolarmente impegnativi per teorici e pratici nel campo medico: occasione non dissimile è con altrettanta costanza possibile registrare nell'esperienza italiana. Quel che però contraddistingue l'ordinamento straniero è l'attitudine a muoversi tra i confini delle due specie di *civil liability* lasciandosi guidare da un vento efficientista, orientato, cioè, dalla ricerca della soluzione che più e meglio sappia garantire la posizione della persona che fa valere la responsabilità. Ma non è, comunque, da credere che una simile impostazione sia priva di adeguati supporti scientifici o rifugga dal confronto con problemi di sistema: la prospettiva è proprio

[**] Il presente testo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta a Parigi nell'ambito di un convegno dell'associazione internazionale di studi storico-comparatistici Aristec il 20 giugno 2025 presso l'Université Paris-Panthéon-Assas.

[*] Professore Emerito di Diritto Privato Comparato, Università di Palermo

quella di conciliare la coerenza dell'ordinamento con le concrete esigenze imposte dalle singole fattispecie. La realtà forgia le scelte giuridiche secondo sensibilità mutevoli nel tempo e bisognose di una loro speciale considerazione in diretto rapporto con il grado di evoluzione sociale.

Vi è conferma di questo ampio e crescente spazio che viene riservato nell'esperienza inglese al tema, ed alle questioni correlate, del consenso informato del paziente, da sollecitare, se non addirittura pretendere, da parte del medico che lo abbia in cura. Non si può, d'altro canto, dire che la spiccata sensibilità verso i rapporti intercorrenti tra queste due categorie soggettive abbia solo radici dogmatiche. Come sempre accade nel *common law* britannico l'interesse nei confronti di delicati problemi viene destato allorché un caso pratico controverso è sottoposto ad un organo di giustizia e la relativa decisione costituisce una pietra miliare in termini di orientamento e di posizione di regola applicativa.

Pieno avallo a questa affermazione viene fornito dalla prima e più celebre occasione in cui fu portato all'esame di una corte di giustizia un caso al cui centro si poneva il tema del consenso, più esattamente della sua mancanza, del paziente ad un dato trattamento sanitario.

Fu la Queen's Bench Division della High Court nel 1957, nel caso Bolam v Friern Hospital Management Committee[1], ad affrontare, due anni dopo un'analoga pronuncia scozzese[2], l'interrogativo della tutelabilità della posizione del paziente che si assuma leso dalla mancata informazione sanitaria circa i possibili effetti del trattamento sanitario riservatogli. L'implicito presupposto della grave domanda intuitivamente risiede nella individuazione della natura e dell'oggetto dei doveri in generale gravanti sul professionista nei confronti del proprio paziente. Questa precisazione evidentemente lascia virare in direzione contrattuale il rapporto tra le parti ove sia possibile stabilire una specifica relazione negoziale tra le stesse. Mentre lascia intatta la prospettiva aquiliana laddove difetti il carattere relazionale diretto, frutto di un accordo tra le parti, ed il contatto avvenga all'interno di un programma sanitario erogato in una struttura ospedaliera[3]. Nel sottolineare quest'aspetto immediatamente risalta l'eco della cornice normativa italiana che, dopo una sofferta gestazione, ha portato all'approvazione della legge 8 marzo 2017 n. 24[4], il cui articolo 7 distribuisce la responsabilità civile per i danni causati al paziente tra struttura ed esercente la professione medica secondo i casi.

2. Il difficile esordio del consenso informato quale metro di valutazione della responsabilità medica

Come anticipato, è nella seconda metà degli anni '50 del XX secolo che il tema del consenso informato, o meglio della necessità che si affermi la sussistenza di un dovere di informazione del medico nei confronti del paziente circa il trattamento da somministrare, irrompe sulla scena del diritto dei torts. Il modo in cui se ne iniziò a discutere rifletteva una singolare preoccupazione circolante nella giurisprudenza: quella di preservare l'autonomia decisionale del singolo professionista, a patto che essa non apparisse in conflitto con

[1] *Bolam v Friern Hospital Management Committee* (1957) 1 WLR 582.
[2] *Hunter v Hanley* (1955) SLT 213.
[3] In altra sede si è affrontato, in una prospettiva generale, il problema della possibile coesistenza nell'ordinamento inglese tra le due forme di responsabilità civile: Serio, *La responsabilità complessa. Verso uno statuto unitario della civil liability*, Palermo, 1988.
[4] Nota come legge Gelli-Bianco, dal nome dei proponenti.

l'opinione comune o, comunque, non apparisse sintomatica di grave negligenza. In sostanza, quel che sembrava contare era l'aderenza dell'opera medica agli standard professionali vigenti: il che riduceva, o addirittura annullava, lo spazio di rilevanza da riconoscere all'eventuale difetto informativo nei confronti del paziente. E questo atteggiamento, a propria volta, rispecchiava una tacita volontà di protezione nei confronti degli esercenti una delle professioni socialmente più qualificate[5]. Erano tempi in cui non circolava ancora in maniera corrispondente a quella di oggi l'idea del «*loss shifting*» o, comunque, di non lasciar gravare su chi lo ha subito il pregiudizio incolpevole.

Nel caso citato Hunter v Hanley del 1955 si trova l'antecedente storico del notissimo e successivo Bolam. Nella sentenza più risalente, infatti, va rinvenuto il nucleo del ragionamento destinato ad essere assimilato ed applicato per molti anni a venire. La fattispecie giudiziaria aveva ad oggetto una discussa diagnosi e conseguente terapia di natura psichiatrica alla quale era rimasta estranea la ricerca del consenso del paziente. In particolare, il principio ispiratore della decisione, rivolto a comprimere la possibile emersione del futuro valore di tale consenso fu quello della scusabilità (e, quindi, della insussistenza della responsabilità civile) del medico che, pur agendo professionalmente in maniera difforme, e, al limite, meno competente rispetto ad altri professionisti, dalla conclamata pratica, abbia rivendicato la propria autonomia nelle scelte terapeutiche. E ciò perché l'unico test applicabile al fine di dichiarare la responsabilità professionale venne ritenuto consistere nell'accertare se il singolo sanitario avesse operato con una negligenza di cui nessun altro professionista nella medesima situazione si sarebbe reso colpevole. Per rimanere nei confini della presente indagine doppio è l'ordine argomentativo che connota la sentenza: da un canto, l'affermazione della regola di responsabilità frutto della ricorrenza di una grave negligenza, tale perché sintomo di totale distacco dagli standard professionali accreditati e praticati; d'altro canto, la declamata efficacia esonerativa da responsabilità posseduta per converso dalla riconosciuta libertà di apprezzamento diagnostico e terapeutico attribuita a ciascun medico, pur sempre negli invalicabili limiti dell'insussistenza della grave negligenza. Ora, è evidente che l'autonomia di cui il professionista è attributario si traduce, nel pensiero del giudice scozzese, in una sorta di meccanica trasposizione di questa prerogativa nella giustificata reticenza circa le opzioni ritenute necessarie nel singolo caso per il trattamento del paziente. Probabilmente alla base di questa impostazione giace l'inespressa idea che il rapporto fiduciario necessariamente intercorrente tra le parti costituisce una sorta di preventiva, quasi acritica, accettazione dell'operato del professionista da parte del paziente. Si vedrà che la successiva evoluzione giurisprudenziale, muovendo sempre dalla valorizzazione del rapporto fiduciario, è giunta all'opposta conclusione considerando che lo stesso sarebbe irrimediabilmente incrinato proprio dalla mancanza di trasparenza che implica circolarità informativa allorché sia in discussione il bene primario della salute.

La linea protettiva nei confronti del sanitario, correlativamente diminutiva della tutela del paziente, fu esaltata nel caso Bolam v Friern Hospital Management Committee deciso nel 1957 dalla Queen's Bench Division impersonata dal giudice Mc Nair. La corte era stata chiamata a pronunciarsi ancora una volta sulla responsabilità di un medico, un neuropsichiatra, cui era stata addebitata la mancata informazione del proprio paziente in merito al

[5] Atteggiamento non dissimile è stato tenuto nel tempo dalla giurisprudenza inglese nei confronti della categoria più elevata della professione forense, quella dei *barristers*, finché rimase distinta da quella dei *solicitors*, cui è stata tradizionalmente riservata una sostanziale immunità da responsabilità nei confronti dei propri clienti.

trattamento praticato. Il principio fatto valere per escludere la responsabilità del professionista suona nel senso che a questo esito possa giungersi allorquando egli abbia agito in conformità alle opinioni circolanti nella scienza medica, sebbene non prevalenti. Non sarebbe, al contrario, tollerabile e non offrirebbe alcuno scudo esimente, l'ostinato rifiuto di aderire all'opinione corrente laddove esso si rivelasse un semplice sintomo di irriducibile e scientificamente insostenibile contrarietà ad un orientamento consolidato e credibile.
Questa linea di pensiero è stata a lungo seguita, seppur, come si vedrà, con qualche temperamento: essa, da un canto, ha messo i medici al riparo da azioni di responsabilità civile, e, d'altro canto, ha sbarrato la strada al riconoscimento del pieno diritto del paziente ad essere informato su ogni aspetto del proprio rapporto con il medico stesso in ogni fase, ossia diagnosi, trattamento, cura, etc. Il fatto che per almeno tre decenni – e, in qualche caso, oltre – il quadro sia rimasto sostanzialmente invariato può prestarsi a considerazioni non soltanto legate ad esigenze di stabilità giurisprudenziale. È, infatti, innegabile che tale stato di cose garantisse alla classe medica uno «*status*» giuridico capace di perseverare nell'insegnamento di Ippocrate tendente a non rivelare al malato l'esatta condizione patologica in cui versa[6]. In pratica, la concezione sottostante alla sostanziale immunità del medico con riguardo al mancato disvelamento al paziente di ogni informazione atta ad influenzarne la piena facoltà di scelta gli consentiva di mantenere l'aura di superiorità psicologica nei confronti della persona sottoposta alle sue cure e, correlativamente, di risparmiargli un'eccessiva esposizione in termini diagnostici, prognostici terapeutici: l'affidabile riprova è data dalle acute reazioni che la classe sanitaria ha manifestato all'indomani del drammatico mutamento di indirizzo giurisprudenziali sul tema del consenso informato, di cui si dirà più avanti. Si accennava prima al fatto che il panorama iniziale, per lungo tempo dominante, in cui si è inscritta la questione degli obblighi di informazione verso il paziente gravanti sul medico che lo ha in cura ha trovato un atteggiamento favorevole nei confronti di quest'ultimo in virtù di un artificio argomentativo o, comunque, di un comodo espediente. Ed infatti, la giurisprudenza formatasi sin dalla seconda metà degli anni 1950, ben lungi dal ragionare in termini di riconoscimento dell'esistenza di un diritto assoluto del paziente ad essere informato dell'attività e delle iniziative terapeutiche del medico, con la conseguente corrispettività del dovere di informare a carico di quest'ultimo, si è inerpicata lungo la china impropria della valutazione giudiziale della necessità o, almeno, dell'utilità dell'informazione. Si è così ritenuto in Bolam e nel suo antecedente scozzese Hunter v Hanley che a scagionare il sanitario da ogni responsabilità discendente dall'esercizio di un'attività priva dei risultati sperati bastasse la rispondenza dell'opera professionale all'opinione scientifica corrente, anche se non necessariamente unanime o maggioritaria. Nessun peso veniva attribuito alla condivisione dell'informazione con il paziente, sostanzialmente sulla base di una bizzarra presunzione che, se anche fosse stato reso edotto dello stato dell'arte, egli non avrebbe esitato ad aderirvi, perfino astenendosi da qualsiasi approfondimento. Si era così venuta a creare una gabbia dalla quale il paziente non aveva modo di evadere: egli era, infatti, destinato a restare prigioniero dei dettami della scienza medica ai quali non gli restava che obbedire ciecamente. E proprio perché non si reputav-

[6] Il precetto testualmente recita: «*Il medico deve circondare il paziente d'amore e di ragionevoli rassicurazioni e, cosa più importante, lasciarlo nell'ignoranza di ciò che lo attende, specialmente di quanto minaccia la sua salute*». Una versione più moderna e rispettosa della sfera giuridico-umana del paziente va identificata nella Convenzione di Oviedo del 1997 (*Convention for the protection of human rights and dignity of the human being with regard to the application of biology and medicine*).

ano esistenti alternative alla cieca obbedienza veniva del pari reputata superflua l'informazione.

Questa inferenza logica nell'ambito del rapporto medico-paziente in effetti sottintendeva una condizione di subordinazione psicologica del secondo nei confronti di chi praticasse un'arte liberale: e tale situazione di minorità si voleva che permanesse. Del resto, il fenomeno non era isolato se si pensa che simmetricamente e fino a tempi non troppo lontani (gli anni finali del ventesimo secolo) la giurisprudenza civile inglese tendeva ad escludere la responsabilità dell'avvocato difensore (in qualità di barrister istruito da un solicitor) nei confronti del cliente in relazione alla propria opera professionale, indipendentemente dallo standard utilizzato[7]. Tormenti ed incertezze giurisprudenziali in materia di responsabilità medica iniziarono lentamente a manifestarsi, dapprima sotto forma di opinioni di minoranza o obiter dicta, per poi, finalmente, affermarsi in modo definitivo. Come si vedrà, due fattori contribuirono al mutamento di rotta: in primo luogo, la consapevolezza della piena dignità della posizione del paziente; in via ulteriore la sempre più netta percezione che, concepita come fino ad allora era stata la condizione del sanitario, essa avrebbe finito per godere di privilegi normalmente ignoti ad altre categorie professionali[8].

3. Il progressivo spostamento dell'asse decisorio verso la maggior tutela della volontà del paziente

E' utile dare nelle linee essenziali conto del progressivo spostamento dell'asse decisorio in favore del consolidamento della posizione del paziente rimasto privo di informazioni determinanti e, quindi, lasciato nell'impossibilità di concorrere alle decisioni riguardanti il proprio trattamento.

Una pronuncia del 1985 della House of Lords[9] prefigurò gli scenari futuri benché l'esito della controversia si sia mantenuto nel solco della tradizione, anche se per ragioni squisitamente processuali. Si trattava di un'azione promossa da persona sfortunatamente sottoposta ad intervento neuro-chirurgico con effetti invalidanti. L'attrice lamentava la mancata informazione da parte del chirurgo circa le possibili conseguenze infauste dell'intervento, in concreto verificatesi. Come detto, l'azione non ebbe successo per il difetto di prova della mancata informazione da parte del sanitario, nel frattempo deceduto, e, quindi, non escusso in giudizio. Quel che, tuttavia, segnò l'alba di una nuova stagione fu l'opinione espressa da uno dei componenti il collegio, Lord Scarman, che, pur concordando con il resto dei giudici sulla impossibilità, per la riferita carenza probatoria, di accogliere la domanda della persona danneggiata, capovolse il precedente orientamento e si espresse nel senso di sancire la sussistenza del dovere del sanitario di avvertire il paziente dei rischi iner-

[7] Un'apertura a possibili forme di responsabilità in *tort* dell'avvocato nei confronti di terzi danneggiati dalla sua negligenza professionale si ebbe nella pronuncia della House of Lords del 1995 in *White v Jones* [1995] 2 AC 207, su cui si può vedere a più riprese Serio, *La responsabilità complessa*, cit.

[8] In dottrina si suole ricordare la svolta impressa all'inizio dell'ultimo decennio del secolo scorso dalla House of Lords nel caso *Caparo Industries plc v Dickman* [1990] UKHL 2, relativo al triplice criterio adottato per l'affermazione della responsabilità di consulenti finanziari per le erronee e pregiudizievoli informazioni fornite in forma pubblica: v. Witting, *Duty of care: an analytical approach*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 2005, p. 33 ss.

[9] *Sidaway v Board of Governors of the Bethlem Royal Hospital and the Maudsley Hospital* [1985] AC 871.

enti al trattamento proposto, ossia dei pericoli che una persona ragionevole si attenderebbe le vengano illustrati ai fini di una decisione informata[10].

La vera svolta fu in effetti costituita da un' ulteriore considerazione del tutto antitetica alla veduta espressa nel caso Bolam. Fu, infatti, sostenuto che il dilemma se l'omissione dell'informazione possa dar luogo ad una violazione degli obblighi di diligenza riconducibili al fondamentale duty of care rilevanti sul piano aquiliano[11] non vada risolto alla stregua delle opinioni scientifiche circolanti ma in base alla valutazione del giudice circa il giusto peso che il medico abbia dato all'esigenza che solo alla luce dell'informazione, in concreto omessa, il paziente avrebbe potuto dare un consenso informato. Si disse in pratica in quell'opinione-destinata a formare il fondamento della più radicale modificazione posteriore-che, tra i doveri professionali del medico, si contempli anche quello di avvertire il paziente dei rischi del trattamento. Va aggiunto che l'opinione di apertura ad un nuovo indirizzo di Lord Scarman fu aspramente resistita da altro componente la House of Lords, Lord Diplock, fieramente affezionato al principio informatore della pronuncia nel caso Bolam, giudicato applicabile ad ogni aspetto della indagine sul più generale duty of care del sanitario verso il paziente.

Ben si può dire che ormai la strada verso la tutela del paziente disinformato o non sufficientemente informato fosse tracciata. Ed infatti, 12 anni dopo la stessa House of Lords mosse un ulteriore passo in quella direzione nel caso Bolitho v City and Hackney Health Authority[12], relativo alla morte di un paziente a causa di un soffocamento laringeo a sua volta provocato da una intubazione negligentemente eseguita. Per quanto la controversia non riflettesse profili di mancata informazione al paziente ma si riferisse ad una giudizialmente accertata colpa professionale, con conseguente affermazione della responsabilità civile del sanitario, nell'opinione di Lord Browne-Wilkinson, uno dei giudici del supremo collegio che all'unanimità rigettò il ricorso del medico danneggiante, si rinviene
871.
un passaggio, forse riducibile al rango di «obiter dictum», quanto meno, di «*concurring opinion*». Esso avrebbe, tuttavia, successivamente goduto della fortuna di essere rivalutato ed apprezzato per aver messo in crisi il presupposto logico su cui si era fondata la «ratio decidendi» di Bolam. Ed infatti, nell'opinione in parola si ribadì come necessaria la libertà di apprezzamento in sede giudiziale dei pareri espressi da esperti nel campo medico ai soli fini dell'accertamento o della esclusione della colpa professionale. In particolare fu enfatizzata la piena facoltà del giudice competente in materia di responsabilità civile di discostarsi dagli orientamenti specialistici in quanto pienamente consentita nei casi in cui essi si rivelino incapaci di resistere a critiche formulate seguendo i criteri della logica. Un altro formidabile colpo venne così assestato alla primazia del giudizio medico rispetto alla forza degli argomenti contrari sviluppati nel corso del giudizio. Ora, malgrado la dichiarata esclusione dall'ambito del ragionamento, speso nella sola prospettiva del giudizio di responsabilità per colpa professionale, dell'ipotesi di mancata informazione, non è particolarmente difficile scorgere la logica incompatibilità dell'affermazione con la tendenza, inc-

[10] Contemporaneamente la più avvertita dottrina comparatistica italiana mostrava lucida consapevolezza dell'insorgenza della grave questione del consenso informato: Criscuoli, *Ragionevolezza e «consenso informato» del paziente*, in *Rassegna di diritto civile*, 1985, p. 480 ss.
[11] Ma, si può aggiungere, anche in una moderna prospettiva contrattuale: si veda il classico Bridge, *The overlap of tort and contract*, in *McGill Law Journal*, 1982, p. 4.
[12] *Bolitho v City and Hackney Health Authority* [1997] UKHL 46.

ontrastata almeno fino al ricordato caso Sidway del 1985, secondo cui a troncare qualsiasi discussione a proposito del dominio esercitato anche in campo giuridico dai pareri della scienza medica, elevati a parametri di risoluzione delle controversie, debba essere la valutazione giudiziale condotta secondo il metro della razionalità applicato alle circostanze della concreta fattispecie.

Che i tempi fossero largamente, ma non completamente, maturi per l'ingresso della nozione di consenso informato tra i valori fatti oggetto di tutela da parte dell'ordinamento inglese va dedotto dalla sofferta decisione, adottata con la stretta maggioranza di 3 a 2, della House of Lords nel 2004 nel caso Chester v Ashfar[13]. Il «thema decidendum» riguardava l'addebitabilità di negligenza fonte di responsabilità civile ad un neurochirurgo per la mancata informazione del paziente circa l'esistenza di una pur ridottissima possibilità, del trascurabile ordine dell'1%-2%, che dall'intervento operatorio reso necessario da invalidanti dolori alla schiena sofferti dall'attrice, giornalista specializzata in rubriche dedicate ai viaggi, potesse trarre origine una severa condizione patologica nota come cauda equina. La maggioranza del collegio, nel confermare la sentenza di condanna pronunciata dalla High Court ed avallata dalla Court of Appeal, ritenne che l'omissione informativa si fosse risolta nella violazione del fondamentale dovere di diligenza incombente sul sanitario, tenuto a rendere edotta la paziente di ogni rischio potenzialmente connesso al trattamento chirurgico. Va, però, notato che la sola condizione che consentì una siffatta pronuncia fu quella dell'acclarato soddisfacimento dell'indispensabile nesso di causalità ravvisato nella prova di carattere logico-deduttivo che, nell'ipotesi che le fosse stato prospettato il pur minimo rischio operatorio, la paziente avrebbe scelto di non sottoporsi all'intervento.

Si è anticipato che in forza di questa sentenza non può dirsi totalmente realizzato il disegno volto ad affermare correlativamente l'assoluto obbligo informativo del medico ed il pieno, incondizionato diritto del paziente di ottenere ogni notizia inerente al trattamento proposto, ossia il riconoscimento di due posizioni in pari misura complementari, incondizionate e non soggette a verifiche ulteriori. Ma la situazione presentatasi allo sguardo della House of Lords nel caso da ultimo esaminato presentava un elemento di giudizio supplementare, poi rivelatosi determinante ai fini della decisione. Ed infatti, non fu pronunciata la parola netta e scultorea che avrebbe tenuto definitivamente a battesimo la dottrina dell'«*informed consent*» quale basilare presidio della posizione del paziente. Non si scrisse, in altri termini, di situazioni soggettive in sé e per sé protette al netto di qualsiasi altra indagine. Quel che indirizzò i giudici verso la soluzione favorevole alla persona bisognosa di cure fu, infatti, il raggiungimento per via logico-deduttiva ed in base alle concrete circostanze del caso della prova che dalla pienezza dell'informazione sarebbe conseguita la decisione della paziente di non prestare il proprio consenso all'operazione. Ragionando "a contrario" sembra conseguenziale presumere che, se questa conclusione non fosse maturata con un ragionevole grado di probabilità, la mancata informazione sarebbe rimasta mancante di reazione ordinamentale sanzionatoria e, al contempo, ristoratrice del danno della paziente.

Ma l'esigenza sociale postulante il diritto assoluto del paziente ad esser posto in condizione di esprimere un consenso informato, frutto, cioè, delle doverose comunicazioni del med-

[13] *Chester v Afshar* [2004] UKHL 41.

ico, a ciò tenuto anche in virtù delle proprie obbligazioni di natura contrattuale fu, infine irretrattabilmente realizzata nella pronuncia che funge da guida in materia.

4. Il compimento del processo di emancipazione del paziente dalla reticenza del medico: la decisione del 2015 della Supreme Court nel caso Montgomery

A raccogliere le promettenti premesse faticosamente create dalla precedente giurisprudenza è stata infine la Supreme Court con una propria sentenza del 2015 nel caso Montgomery v Lanarkshire Health Board[14] deliberata all'unanimità, con l'opinione concorrente di Lady Hale, che successivamente sarebbe divenuta presidente della stessa corte, le ragioni della seminale decisione furono redatte da Lord Kerr e da Lord Reed, odierno presidente della stessa.

La delicata questione sottoposta all'esame dei giudici supremi del Regno Unito si incentrava sulla fondatezza della domanda risarcitoria, collegata alla nascita di un bambino con gravi e permanenti disabilità, proposta, nei confronti del proprio medico curante e della struttura ospedaliera in cui lo stesso prestava la sua opera, da una paziente diabetica. Questa non era stata informata che senza il parto cesareo-dal medico ritenuto in via generale da evitare perché fonte di pericolo per la salute di puerpera e nascituro- essa avrebbe potuto, secondo una scala percentuale del 9-10%, dare alla luce un neonato affetto da una malattia nota come distocia della spalla, causata dalla ristrettezza del canale vaginale nel corso del parto naturale nonché dalle particolari caratteristiche morfologiche delle donne sofferenti di diabete. Fu accertato, peraltro, che la stessa attrice aveva discusso con la ginecologa, mostrandosene preoccupata, dei rischi derivanti dal parto naturale ed anche che, in maniera usuale, quest'ultima non informava le proprie pazienti diabetiche del pericolo che il nascituro potesse essere affetto da distocia della spalla in quanto giudicato troppo basso. Fu anche processualmente stabilito, alla stregua delle dichiarazioni della stessa persona fisica convenuta nell'azione per danni, che essa temeva che, se informate, le pazienti avrebbero optato per il parto cesareo, considerato, appunto, rischioso e contrario all'interesse delle partorienti. Essendosi i fatti verificati nella regione scozzese del Lanarkshire competenti a giudicare furono in primo grado il Lord Ordinary e nella fase dell'impugnazione la Inner House of Session. Entrambi gli organi di giustizia si pronunciarono nel senso dell'infondatezza della domanda risarcitoria per omessa informazione, fondandosi sul presupposto che a guidare la decisione giudiziale circa la ricorrenza della violazione del duty of care del medico verso il paziente dovesse continuare ad essere il Bolam test, sotto il profilo che il primo avrebbe dovuto essere tenuto esente da ogni responsabilità nell'ipotesi in cui potesse individuarsi un'opinione scientifica, responsabilmente manifestata, declinata nel senso di non giudicare irrazionale l'operato del medico nella specifica situazione processualmente dedotta. Nella fattispecie fu ravvisato che la marginalità del rischio che il bambino nascesse affetto dalla malattia temuta non imponesse al medico l'osservanza del dovere di informare la paziente. Ed infatti, secondo i giudici scozzesi, nella maggioranza dei casi siffatto rischio può essere affrontato facendo ricorso a procedure semplici, tenendo anche conto dell'esiguità dei timori che, così operando, il bambino sarebbe potuto andare incontro a lesioni gravi.

[14] *Montgomery v Lanarkshire Health Board* [2015] UKSC 11.

Il ricorso della donna contro la doppia conforme sentenza a sé sfavorevole fu integralmente accolto dalla UK Supreme Court in ragione di un orientamento radicalmente innovativo che decretò il tramonto del Bolam test, non già in quanto generale criterio di valutazione dell'ortodossia della condotta medica, bensì perché costitutivo di un velato ostacolo all'affermazione del primario dovere informativo e del corrispondente diritto ad essere informati.

Va messo a fuoco, citandolo testualmente, il passaggio saliente della «ratio decidendi» dal quale traspare in tutta la sua lucentezza il cambio di rotta giurisprudenziale:

«*Self-determination is a fundamental value. An adult of sound mind is entitled to dcicde which, if any, treatment to undergo. The doctor is under a duty to take reasonable care to ensure that the patient is aware of any material risk involved in the proposed treatment and of reasonable alternatives. A risk is material if a person in the patient's position is likely to attach significance to it, or if the doctor is or should reasonably be aware that their patient is likely to attach significance to it*». La parte del ragionamento che si candida a divenire il nuovo manifesto regolatore del rapporto tra medico e paziente, recuperandone un piano di parità, è quella che eleva al rango di bene giuridico da preservare incondizionatamente e definisce l'autodeterminazione del paziente un valore fondamentale. E' evidente il ribaltamento della prospettiva tradizionale, orientata verso il culto della sostenibilità scientifica della scelta professionale del sanitario. Questa, infatti, coltivava l'idea di garantire la libertà del medico di determinarsi autonomamente nell'esercizio professionale. Ed infatti, nella costruzione teorica sorta con il Bolam test la partecipazione del paziente al processo decisionale, anche in semplici termini di recezione passiva dell'altrui decisione, era sostanzialmente bandita perché verosimilmente stimata ininfluente in un circuito terapeutico nel quale il profilo scientifico prendeva nettamente il sopravvento su quello umano. In Montgomery viene predicata con accenti inequivoci ed altisonanti la concezione opposta, quella della preminenza della dignità del paziente che tipicamente assume le vesti della libertà di determinazione. Questa, a propria volta, non può che presupporre, affinché la si colga e tuteli nella sua pienezza, che tale autonomia venga indirizzata in un contesto di completezza informativa che è dovere del medico assicurare sempre e comunque. Non può, cioè, costituire schermo all'adempimento di questo dovere inderogabile la presunzione, infondatamente fatta valere dalla convenuta nel caso Montgomery, di conoscenza dell'orientamento del paziente o, peggio, la dichiarata volontà di precludere al paziente non adeguatamente informato una opzione per sé nociva. Molto perentoriamente la Supreme Court ha proclamato nel 2015 che il fino ad allora imperante paradigma concettuale di stampo paternalistico che vedeva il paziente strutturalmente incapace di effettuare scelte consapevoli in ordine alla propria salute aveva cessato di riflettere la realtà. A tale schema mentale ormai la società ed il mondo giuridico avevano sostituito la promozione del paziente a persona perfettamente in grado di apprezzare se un determinato trattamento sanitario sia incerto e, come tale, atto a generare rischi: spetta soltanto a lui operare la scelta finale. Perché questa venga efficacemente e validamente compiuta occorre la condizione preliminare costituita da un dialogo franco ed esauriente tra le due parti del rapporto, in modo che quella più esposta sia concretamente posta in condizione di detenere ogni utile elemento per prestare un consenso informato.

Su queste solide basi ricostruttive di una relazione giuridica nel tempo avviluppata nel tentativo di assicurare un'estesa linea di immunità al professionista fu comprensibilmente censurata la, addirittura calcolata, reticenza del medico siccome giudicata trasgressiva del

dovere primario di informazione e, in quanto tale, fonte di affermazione di responsabilità per fatto illecito.

Come era ampiamente prevedibile la nuova stagione inaugurata da Montgomery ha suscitato un rilevante numero di commenti dottrinari, sia nel campo degli studiosi della civil liability, sia in quello degli esercenti la professione medica: molto incoraggianti i primi, altrettanto scettici e preoccupati i secondi.

Si è, così, posto in evidenza che la sentenza del 2015 ha certamente conseguito l'obiettivo di indirizzare le questioni attinenti alla responsabilità professionale in materia sanitaria verso la crescente, e benvenuta, centralità della figura del paziente[15]. Sempre in chiave di esaltazione del ruolo del paziente nel rapporto giuridico intercorrente con il medico curante vi è chi collega l'universo- immaginificamente denominato «a brave new world», per far risaltare il coraggioso passo in avanti compiuto dalla Supreme Court- dell'autonomia della scelta, sublimato in Montgomery, alla sua solida base rappresentativa di un diritto umano fondamentale[16]. Ed ancora, la decisione intervenuta nel caso in esame viene descritta come pionieristica per il perseguimento dell'innalzamento del livello della tutela del paziente e la rimozione della tendenza restrittiva dei doveri informativi incombenti sul sanitario emersa in Bolam: e ciò con indiscutibili riflessi sul terreno generale del tort di "negligence" e dei suoi elementi costitutivi[17]. La nuova collocazione in posizione centrale della figura del paziente nella dinamica relazionale con il medico viene vista come sintomatica dell'allineamento della giurisprudenza inglese all'evoluzione sociale, l'avanzamento degli standard etici ed il progresso del pensiero sviluppato attorno al rapporto giuridico in questione[18]. Il tema del consenso informato è stato anche sviscerato nella prospettiva di poter ricorrere, al fine della conoscenza della volontà del paziente, all'intelligenza artificiale: il quesito ha trovato, al termine di una convincente analisi etico-giuridica, risposta negativa in considerazione dell'infungibilità del rapporto diretto tra curante e malato che gioca un ruolo decisivo nelle scelte di quest'ultimo[19]. Un particolare e significativo aspetto della sentenza viene colto da chi, soffermandosi sul piano rigetto, effettuato dalla Supreme Court, dell'equazione paziente-consumatore chiamato a scelte di sapore commerciale, individua, comunque, un promettente miglioramento della posizione del primo nella diretta ed esclusiva misura in cui riceve il riconoscimento della pienezza della sua facoltà di opzione del trattamento medico da riservargli[20]. La letteratura medica ha non sorprendentemente mosso passi all'insegna della prudenza se non dell'aperto scetticismo nei confronti del cambio di linea giurisprudenziale. Ed infatti, è stata molto ridimensionata la portata

[15] Heywood, Miola, *The changing face of pre-operative medical disclosure*, in *Law Quarterly Review*, 2017, p. 320. Tuttavia gli autori non mancano di sottolineare che la sentenza della Supreme Court, pur rappresentando una novità lodevole in termini di ragionamento giuridico, non contiene gli elementi di dettaglio idonei ad indicare alle corti di grado inferiore le più specifiche condizioni per l'affermazione della responsabilità del medico.

[16] McHale, *Innovation, informed consent, health research and the Supreme Court: Montgomery v Lanarkshire – a brave new world?*, University of Birmingham, 2017, p. 25.

[17] Fulham-McQuillan, *Infringement of autonomy as damage in medical negligence*, in *Law Quarterly Review*, 2023, pp. 151-152.

[18] Lee-Badenoch, *Informed consent and the decision of the UK Supreme Court in Montgomery*, in *Medicine and Law*, 2019, p. 42 ss. Gli autori rilevano, tuttavia, una certa timidezza della giurisprudenza successiva nell'aggravare eccessivamente la responsabilità dei sanitari.

[19] Waldoch, *Informed consent for the use of AI in the process of providing medical services*, in *Review of European and Comparative Law*, 2024, p. 133 ss.

[20] Jackson, *Challenging the comparison in Montgomery between patients and «consumers exercising choices»*, in *Medical Law Review*, 2021, p. 595 ss.

innovativa della pronuncia resa nel caso Montgomery, essendosi affermato che essa non ha condotto ad una radicale modificazione delle modalità di espressione, e di ricerca, del consenso del paziente, avendo semplicemente accresciuto il livello di riconoscimento all'autodeterminazione di questo[21]. Molto più risoluta e marcatamente polemica è l'opinione di chi, professando la medicina, ha ritenuto che la sentenza mostri la carenza in chi l'ha deliberata di adeguata competenza in materia di problemi sanitari e fornisca un' inappropriata linea di condotta all'intera classe professionale[22]. Un più recente caso esaminato nel 2023 dalla stessa UK Supreme Court[23] ha affrontato sotto un angolo visuale diverso il tema del consenso informato in rapporto all'esistenza di una pluralità di alternative al trattamento attuato dal sanitario. La fattispecie aveva ad oggetto la mancata informazione da parte di una sanitaria ospedaliera dell'esistenza di farmaci in astratto applicabili con riguardo ad una patologia che lo stesso medico non aveva, tuttavia, in quel frangente riscontrato, anche se in passato taluni sintomi potevano deporre per la sussistenza della malattia. Questa si sarebbe manifestata alcuni giorni dopo, portando alla morte il paziente. Il principio di diritto espresso dalla corte che unanimemente rigettò il ricorso dei familiari della persona deceduta, che avevano agito deducendo la negligente condotta di ente ospedaliero e medico, è stato quello secondo cui la terly Review, 2023, p. 151-152.
mancata prescrizione da parte di un medico di un farmaco ritenuto inappropriato e non approvato dall'intera comunità scientifica non lo espone a responsabilità per violazione del dovere di dar modo al paziente di manifestare un consenso informato. Almeno in questa limitata prospettiva il Bolam test torna a far capolino. La decisione ha attratto severe critiche dottrinarie che hanno segnalato come essa, nell'approntare alla classe medica un oggettivo allentamento della pressione scaturita da Montgomery, abbia di fatto finito con l'ignorare le notevoli complessità dell'attuale scienza medica e la crescente evoluzione del ruolo del paziente nel rapporto con il proprio curante[24].

5. Brevi osservazioni conclusive

La questione della responsabilità civile in campo sanitario ha assunto nel diritto inglese in modo consistente il volto della rilevanza della figura del paziente nella vicenda del trattamento medico riservatogli. Ed infatti, la lunga parabola giurisprudenziale fin qui descritta ha visto progressivamente scemare gli aspetti propriamente tecnico-giuridici dedicati alla valutazione dell'assenza di indici di rimproverabilità della condotta del medico a vantaggio della direzione dell'attenzione verso la rilevanza della sua posizione rispetto alle scelte del professionista. Di queste scelte, relative alla diagnosi, alla terapia, al trattamento chirurgico, ormai si discute non più e soltanto con riguardo alla loro appropriatezza scientifica o alla relativa aderenza al grado di sviluppo di teoria e prassi. Il nuovo punto di osservazione è da qualche anno finalmente costituito dallo spazio riservato nella vicenda sanitaria alla persona del paziente quale polo di attrazione di qualsiasi esame della vicenda

[21] Chan, Tulloch, Cooper *et al.*, *Montgomery and informed consent: where are we now?*, in *British Medical Journal*, 2017, 357, j2224.
[22] J. Montgomery, E. Montgomery, *Montgomery on informed consent: an inexpert decision*, in *Journal of Medical Ethics*, 2016, p. 89 ss.
[23] *McCulloch and others v Forth Valley Health Board* (Scotland) [2023] UKSC 26.
[24] Amirthalingam, *Medical duty to advise, patient's autonomy and reasonable alternatives*, in *Law Quarterly Review*, 2024, p. 16.

ipe a pieno titolo giuridico ed umano del momento di cura del proprio corpo ha esibito tutta la propria rilevanza nel campo della responsabilità civile, creando un nesso inscindibile tra il trattamento e la piena conoscenza ed approvazione da parte del destinatario.
In sostanza, gli anni trascorsi dalla formalizzazione della posizione scientista di Bolam all'umanizzazione del rapporto medico-paziente ha portato all'introduzione di un nuovo parametro nel procedimento di affermazione della responsabilità civile. Nè ad appannarne il fulgore potrebbe ragionevolmente opporsi la più recente pronuncia nel caso McCulloch del 2023 che, malgrado l'apparente ambiguità nel riportare alla luce proprio il criterio del 1957, si muove, comunque, nel solco della necessità di dar valore e risalto al consenso del paziente nell'area del riconoscimento della prerogativa professionale del medico di lasciar prevalere un'opinione scientificamente collaudata. Sembra, a questo riguardo, che il malessere della classe medica trasparso all'indomani di Montgomery per il possibile esautoramento della ragionata opzione del trattamento appropriato al singolo caso, abbia spinto la Supreme Court a seguire una strada di bilanciamento tra situazioni soggettive costrette a convivere in armonia, non rinnegando né il basilare diritto di autodeterminazione né la libertà di professare secondo scienza e coscienza: un compromesso, se non nobile almeno utile.
Il consenso del paziente, e l'obbligo di acquisirlo da parte del professionista, si atteggia così non soltanto a contenuto ed oggetto dell'obbligazione gravante in prospettiva relazionale (così assorbendo tanto il profilo contrattuale quanto quello «tortious» in un regime di concorrenza di possibili rimedi) sullo stesso ma va elevato a fattore costitutivo della responsabilità professionale nell'ipotesi in cui la relativa indagine sia stata omessa, trascurata o ignorata negli esiti. In altri termini, la responsabilità civile si è oggi arricchita di un dato esterno rispetto alla tradizionale struttura obbligatoria del rapporto tra medico e paziente, tanto se riguardato, come appena ricordato, in prospettiva aquiliana quanto in dimensione negoziale bilaterale. E questo dato, originariamente concepito in un'area puramente morale ed esistenziale, nella declinazione attualmente attribuitogli dalla giurisprudenza inglese, si è giuridicizzato, aspirando ad esser promosso sul palco degli elementi costitutivi della fattispecie di *civil liability*.
Non era imprevedibile che al ridisegno del rapporto tra due parti diseguali per destino ed al conseguente riequilibrio di posizioni giuridiche antagoniste avrebbe fatto da contraltare la preoccupata reazione, prima tratteggiata, della classe professionale chiamata in causa che, con vari accenti, ha denunciato i pericoli che all'efficacia della propria opera potrebbero derivare dalla possibile opposizione del paziente ostinatamente affezionato ad una propria visione ascientifica (se non antiscientifica) della particolare situazione. Ma anche questa denuncia ha trovato robuste risposte-già autorevolmente rinvenibili nella «ratio decidendi» di Montgomery-dirette a porre in condizione comparativamente prevalente il valore della libertà di autodeterminazione informata del paziente, come riverbero giuridicamente rilevante di un'autonomia esistenziale incoercibile e promuovibile a simbolo di una rinnovata concezione della dignità umana da porre al centro dell'universo giuridico. Al termine di questo viaggio esplorativo il risultato guadagnato sembra essere di grande valore in quella nuova avventura della depatrimonializzazione costituzionalmente orientata e conforme del diritto civile che ha trovato anche in Italia fautori, promotori e testimoni

quali Pietro Perlingieri[25] ed il compianto Paolo Cendon[26]: il successo di questo modello riconformativo del *common law* inglese è motivo di fiducioso incoraggiamento a proseguire nel virtuoso cammino che si propone come meta finale la dignità della persona umana, particolarmente se esposta alla malattia.

[25] Si veda il suo intramontabile volume, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972.
[26] Per tutti e di recente, si veda *Il diritto dei più fragili*, Milano, 2018, suo testamento scientifico.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-M4F

Giurisdizione costituzionale

La giurisprudenza della corte suprema del Regno Unito nel biennio 2022-2023

Alessandro Torre
Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

Pamela Martino
Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La giurisprudenza della corte suprema del Regno Unito nel biennio 2022-2023***

di Alessandro Torre*, Pamela Martino**

Sommario: 1. La Corte Suprema del Regno Unito: regole di composizione e rinnovamento; 2. Giudici anziani, giudici nuovi, intensa adjudication; 3. Un nuovo giudizio "in the matter": Allister and others [2023] UKSC 5, temi e protagonisti; 3.a. È legittimo il Protocol nordirlandese?; 3.b. I tre Grounds del giudizio di legittimità; 3.c. Come rispondere agli argomenti dei Grounds; 3.d. Una conclusione netta e (ma non del tutto) tranquillizzante; 4. La parola alla Scozia nella Reference by the Lord Advocate [2022] UKSC 31; 4.a. La questione costituzionale scozzese tra referendum e (possibilmente) indipendenza; 4.b. Come chiudere il dibattito sulla distinzione tra reserved e devolved matters; 4.c. Ricapitolazione della reference e prima risposta finale della Corte Suprema: esistenza di una "devolution issue"; 4.d. Seconda risposta della Corte Suprema: ammissione in giudizio del devolution case; 4.e. Considerazioni finali e risposta definitiva della Corte Suprema; 5. Sovranità parlamentare e principio di legalità; 6. L'altra faccia della medaglia: la Corte Suprema come garante dei diritti fondamentali e protagonista delle relazioni internazionali; 7. Le garanzie dei diritti post Brexit: tra preservazione di un maturo patrimonio giuridico-culturale e definizione di un percorso autonomo; 8. Il contenzioso ambientale

1. La Corte Suprema del Regno Unito: regole di composizione e rinnovamento

In apertura di questa nuova rassegna della giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito può essere utile che, a vantaggio del lettore, si presentino alcune informazioni aggiornate sui princìpi e regole che concorrono all'attività compositiva di un collegio di alta definizione costituzionale che periodicamente si rinnova in alcune sue parti con il graduale avvicendamento di giudici provenienti dalle maggiori Corti di Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Per quel che riguarda i princìpi intorno ai quali si è delineata gradualmente l'identità della Corte Suprema, va rammentato che dal 2019 in poi si è aperta un'esplicita discussione sulla sua natura e composizione. Infatti, sotto il tutt'altro che benevolo sguardo di un'amministrazione *tory* che ha manifestato un esplicito dissenso e le ha poste sotto la scure di arditi schemi revisionistici, la stessa connotazione del collegio e le sue funzioni erano diventate bersaglio di forti critiche governative. Agendo su provenienza e funzioni degli alti magistrati, si registravano iniziative di limitazione della stessa identità costituzionale della Corte Suprema miranti a ripristinare alcune forme di influenza dell'Esecutivo sulle nomine dei giudici e sui loro criteri di attuazione. Lasciando da parte la disciplina generale che a norma del *Constitutional Reform Act 2005* sovrintende alla composizione di tutte le Corti del Regno Unito, è utile sottolineare quale parte si sia dedicata alla

*** A partire dall'istituzione della Corte Suprema del Regno Unito (1 ottobre 2009), le seguenti rassegne della sua giurisprudenza – degli stessi Autori della presente – sono apparse regolarmente nella sezione «Dottrina e giurisprudenza straniera» della rivista *Giurisprudenza costituzionale*: n. 5/2011, pp. 3961-3997 (biennio 2009-2010); n. 5/2013, pp. 4141-4186 (biennio 2011-2012); n. 6/2016, pp. 2525-2573 (biennio 2013-2014); n. 6/2018, pp. 2910-2973 (triennio 2015-2016-2017); n. 5/2019, pp. 2787-2828 (biennio 2018-2019); n. 5/2021, pp. 2339-2377 (biennio 2020-2021). Il presente saggio è frutto di comuni discussioni e riflessioni. Tuttavia i paragrafi 1, 2, 3 (con i sottoparagrafi 3.a, 3.b, 3.c, 3.d) e 4 (con i sottoparagrafi 4.a, 4.b, 4.c, 4.d, 4.e) vanno attribuiti ad Alessandro Torre; e i paragrafi 5, 6, 7 e 8 a Pamela Martino.

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

** Professore Ordinario di Diritto Pubblico Comparato, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

formazione di una Corte Suprema che occupa un ruolo di forte evidenza nello scenario politico di cui la stessa giurisdizione è diventata parte, se non altro perché a favore o contro le sue decisioni si orientano sistematicamente le opzioni di sostenitori e di detrattori.
Per quanto riguarda la composizione, sempre acuta è la particolare sensibilità che circonda la questione dei criteri di nomina dei giudici destinati a ricoprire nel collegio gli spazi che sono lasciati vuoti dall'applicazione della legge (precedentemente, i dettami del *Public Sector Pensions and Retirement Act 1993* e, in seguito, il recente *Public Sector Pensions and Judicial Offices Act 2022* che ha elevato a 75 anni l'età del ritiro dalle funzioni) e che, a torto o a ragione, sono valutati in base a presunti orientamenti politici[1]. Ma, lasciando da parte le *regulations* che sono più direttamente connesse all'età pensionabile dei giudici, i primi dei quali sono rientrati o ammessi *ex novo* nella Camera dei Pari, di particolare interesse è la questione delle candidature che operano secondo una minuziosa codificazione di criteri e regole desunti dall'Atto del 2005 e ulteriormente raffinate alla luce di altre regole (per esempio, desumibili dal *Crime and Courts Act 2013*)[2] sulla cui applicazione l'Esecutivo, può ancora esercitare un diritto di parola che, notificato dal Lord Cancelliere, si trasmette a una Commissione di selezione di cui lo stesso presidente della Corte Suprema è parte nella sua qualità di *senior judge.*
Un prezioso elemento della funzione costituzionale riconosciuta alla Corte Suprema è quella capacità di esprimere una sintesi giudiziaria alle cui basi si pone il discernimento di una Commissione di selezione formata da cinque membri, ovvero da giudici provenienti dai comparti giuridici che formano il Regno Unito, ovvero il circuito unitario di Inghilterra e Galles, dalla Scozia e dall'Irlanda del Nord, ove operano altrettanti collegi con funzioni selettive che hanno cura della cernita dei candidati e garantiscono, nel complesso delle loro designazioni, che la rotazione dei giudici rispecchi, all'apertura di fasi di parziale rinnovamento che in taluni casi possono richiedere tempi non brevi, le identità giuridiche delle diverse aree giudiziarie[3]. Alla presenza di queste designazioni resta infine salva la possibilità che lo stesso Cancelliere si opponga alla nomina, talvolta senza escludere esiti che potrebbero essere rivelatori di un conflitto politico o di diversità di opinioni sulle figu-

[1] Così nell'allarmato commento che, citando fonti anonime, nell'onda aperta degli effetti della *Miller II* e della chiusura del ciclo Brexit informava come la denuncia dell'«*excessive judicial activism*» attribuito alla Corte Suprema, e osservando che agli occhi dei promotori di un *think tank* governativo fosse reputata necessaria una sua radicale ristrutturazione dell'alta magistratura per interromperne un'evoluzione paragonabile a quella storica delle Corti "politiche" statunitensi, esponeva il radicale piano di ristrutturazione del collegio e delle sue funzioni: in J. Murphy, *UK Supreme Court Reform: Combating Smoke with Fire*, in https://blogs.law.ox.ac.uk/ouulj/blog, 5 luglio 2021. Interessanti le osservazioni in L. Hood, *UK Supreme Court: ten years of treading the knife edge between politics and law*, in https://theconversation.com/uk/, 30 settembre 2019, con commenti legati al culmine della Brexit e a un diretto coinvolgimento della Corte Suprema su cui si veda l'analisi di M. Helmich, *The UK Supreme Court's Miller II: Keeping the Court out of politics' way?*, in *International Journal of Constitutional Law*, 5-2022, 2008 ss.
[2] Si veda il *memorandum*, prodotto dalla stessa Corte Suprema, *Procedure for Appointing a Justice of The Supreme Court of the United Kingdom*, reperibile in https://www.supremecourt.uk/docs/, aprile 2016.
[3] V. l'art. 8, c. 3 del titolo III del *Supreme Court (Judicial Appointments) Regulations 2013*, sulle cui applicazioni, inserite nel contesto di un «*dramatic constitutional change*» si soffermava E. Delaney in *Searching for Constitutional Meaning in Institutional Design: the Debate over Judicial Appointemts in the United Kingdom*, in *International Journal of Constitutional* Law, 3-2016, 752 ss.

inante, dando luogo a frizioni con la Commissione indipendente che seleziona le candidature o, come ultimamente sembra essere tra auspici dell'Esecutivo conservatore, riaprire la strada verso una tendenza al controllo governativo sulle nomine nella cui filigrana apparirebbe un'aspirazione al ritorno dell'antica pratica del *patronage*[4].

Da un lato, molto significativa come criterio compositivo dominante è la compresenza nella Corte Suprema, accanto a giudici formati nel dominante sistema inglese di *common law*, di esponenti delle magistrature di vertice delle parti a connotazione identitaria che trova nella *devolution* forma un substrato rivendicativo sempre più influente: soprattutto se la provenienza è dal sistema di *Scots law*[5]. Da questi giudici possono provenire rivendicazioni potenzialmente eterodosse attinenti a impegnativi *devolution cases* che in ogni caso sono valutati dando prova di particolare equilibrio onde evitare che la proposizione di questi peculiari appelli aprano il passo a tentazioni centrifughe o sovvertano l'unità del regno, provenienti che siano dall'Irlanda del Nord[6] o dalla più organizzata realtà di una Scozia che tende ad attribuire un senso para-costituzionale al suo *Scotland Act 1998*[7]. Dall'altro lato nella stessa qualità compositiva della Corte Suprema, su cui si esercita una accurata vigilanza dei selezionatori, si condensano i parametri che danno organicità a un'istituzione giudicante che, se si considera la natura fluida del sistema costituzionale in cui si

[4] Per una svolta critica derivante dalla riforma del 2005 v. G.D. Gee (2017) *Rethinking The Lord Chancellor's Role In Judicial Appointments*, in *Legal Ethics*, 1-2017, 4 ss.; e J. Van Zyl Smit, *Judicial Appointments in England and Wales Since the Constitutional Reform Act 2005*, in H. Corder, J. Van Zyl Smit (cur.), *Securing Judicial Independence: The Role of Commissions in Selecting Judges in the Commonwealth*, Cape Town, Siber Ink, 2017, ove vedasi il cap. 2, *All Change? Judicial Appointments in England and Wales since the Constitutional Reform Act 2005*, 39 ss.

[5] Su questo particolare aspetto, che forma l'essenza stessa dell'identità della Corte Suprema, si producevano diversi suoi giudici in singoli interventi dedicati al *Ten-year Anniversary*: tra questi cfr. dalla vicepresidenza, Lord Reed in *The Supreme Court and Scotland: the First Ten Years* (novembre 2019), ove sottolineava chela Corte Suprema «*is not a constitutional court in the same sense as some other constitutional courts, such as the United States Supreme Court, since it cannot strike down legislation enacted by Parliament. But questions of constitutional law nevertheless arise in this country, as we have recently seen in the prorogation case*», 5, qui con riferimento alla *Miller II*); sottolineava inoltre che aggiungendo che dei 692 casi decisi nel decennio ben 94 erano attinenti a questioni scozzesi, ovvero a casi di *devolution* provenienti da tale area in cui un autonomo sistema giuridico si accostava a evidenti tendenze separatiste. Si pensi alla separazione della giurisdizione scozzese e all'influenza che su essa è prodotta dall'autonomia devolutiva. Sintetico ma adeguatamente illustrativo è lo schema prodotto dalla stessa Supreme Court, *The Jurisdiction of the Supreme Court of the United Kingdom in Scottish Appeals: Human Rights, the Scotland Act 2012 and the Courts Reform (Scotland) Act 2014*, https://www. supremecourt.uk/docs/, London, 2013. Sul punto v. anche A. Torre, *Le Corti di* Scots law. *Sistema giuridico e autogoverno pluralistico del suo Giudiziario*, in *DPCE online*, 4-2020, 5033 ss.

[6] Per una lettura complessiva della sostanza di tali casi provenienti dalle cosiddette "periferie" del regno, e del metodo con cui i supremi giudici conformano la loro giurisdizione, v. G. Cowie, *What Happens when a Devolved Bill Is Referred to the UK Supreme Court?*, London, House of Commons Library, 2020, che concentra l'attenzione sulla *reference* pronunciata dalla Corte Suprema, dietro ricorso dell'*Attorney General* di Belfast, sul progetto di legge nordirlandese *Abortion Services (Safe Access Zones) Bill (Northern Ireland* [UKSC, 2022] infine promulgato il 6 febbraio 2023).

[7] Un'ambivalente pronuncia della Corte Suprema che ne esprime l'autenticità di istituzione giudiziaria che agisce per verificare la legittimità di atti *in progress.* Un interessante esempio che ha origine da un quesito scozzese è il *Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998* ([2022] UKSC 31), commentato – tra i molti – da M. Weller, *The UK Supreme Court Reference on a Referendum for Scotland and the Right of National Self-determination: Part I* e *Part II*, nel *blog* dell'*European Journal of International Law*, 13th Dec.2022. Un'altra *reference* scozzese risale al 2021, suscitate dai locali *Attorney General* e *Advocate General for Scotland* ([2021] UKSC 42) e dell'anno precedente è stato egualmente un *Attorney General*, stavolta dall'Irlanda del Nord, il promotore di un parere della Corte Suprema ([2021UKSC 2) alla luce di una clausola del *Northern Ireland Act* 1998.

inscrive, è di nuovo modello. Pur non elaborando atti di legge ma contribuendo per altri versi alla formazione di una peculiare forma di *"judge-made law"* a fondamento pluralistico, i giudici che sono chiamati a fare parte della Corte Suprema partecipano fortemente all'assemblaggio di una dimensione del diritto che si pone sotto il tetto del costituzionalismo, potendo influire su scelte politiche o, in particolare, su attività dell'Esecutivo che siano compiute *ultra vires.* In tutti questi riguardi, dimostrando la propria aderenza al magmatico dettato di una costituzione diffusa i cui valori (soprattutto se eretti a difesa della sovranità parlamentare) non vanno posti in discussione, la Corte Suprema si è naturalmente orientata verso la salvaguardia degli stessi princìpi, convenzioni e regole che formano, nelle sue singole parti, il sistema costituzionale di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. Allo stesso modo si è impegnata nella ricerca di modi e mezzi per armonizzare, in forme per lo più subliminali di *cross-fertilization*, i dati di diritto che, attraverso i ricorsi trasmessi da queste aree giuridiche, possono confluire in una comune cultura giudiziaria che può costruire un genere autonomo di decisioni.

2. Giudici anziani, giudici nuovi, intensa *adjudication*

Senza dire della presentazione di alcune recenti e drastiche proposte di riforma finalizzate al ridimensionamento delle funzioni e, con esse, dell'autorità dei dodici "signori del diritto" che formano la Corte Suprema e che da queste proposte sarebbero evidentemente influenzate[8], qualche ultima informazione può essere raccolta per osservare in quale modo la composizione del collegio abbia registrato, nel biennio in osservazione, poche modifiche.

Fermo restando il numero dei dodici che dal 2005 forma questa composizione e i cui nomi sono accuratamente registrati nel sito ufficiale della Corte Suprema in rigoroso ordine di anzianità di nomina nella carica di *Justice* e con dettagli sufficientemente accurati che illustrano gli studi compiuti (in prevalenza: Oxford, quindi Cambridge e altrove), i precedenti incarichi variamente distribuiti tra i ruoli, esclusivamente per i magistrati inglesi, di *Queen's Counsel*, *Justice of Appeal* e magistrato della *High Court*), alcuni dati possono essere posti in evidenza.

Del tutto minoritaria, ma comunque essenziale ai fini dell'equilibrio del collegio è la presenza di giudici direttamente provenienti dalle aree non inglesi, ovvero da Scozia (Lord Reed, eretto a Pari vitalizio, e Lord Hodge, che sono anche i più anziani con nomine nel 2012 e 2013 e per tale motivo ricoprono gli incarichi di Presidente e suo *Deputy*), Galles

[8] Si veda, a mero titolo di esempio, quanto incluso nel manifesto elettorale presentato nel 2019 dal *Conservative and Unionist Party* che, essendo risultato vittorioso nella campagna di Pirro della Brexit e ben deciso a proseguire il percorso già iniziato, che con l'enunciato *Getting Brexit Done. Unleash Britain's Potential*, si occupava dell'*affaire* Corte Suprema proponendosi di estenderle gli orientamenti restrittivi concepiti a detrimento dell'intero Giudiziario, a tale scopo affidandosi al *Judicial Review and Courts Act 2022* (con intitolazione estesa *A Bill to Make provision about the provision that may be made by, and the effects of, quashing orders; to make provision restricting judicial review of certain decisions of the Upper Tribunal; to make provision about the use of written and electronic procedures in courts and tribunals; to make other provision about procedure in, and the organisation of, courts and tribunals; and for connected purposes*. Sul punto – tra i molti – si rendeva noto il chiaro dissenso di L. Marsons, M. Sunkin, T. Konstantinides nel rapporto *Why the UK Government's Plan to Overturn Courts Is a Bad Idea*, in https://www.essex.ac.uk/blog/posts/idea, 22 dicembre 2021.

(Lord Lloyd-Jones, in carica dal 217) e Irlanda del Nord (Lord Stephens, in carica dal 2020); i restanti giudici provengono dal circuito giudiziario anglo-gallese che esprime la maggior parte degli appelli, e uno solo (Lord Leggatt, in carica dal 2020) proviene direttamente dall'accademia (Cambridge, Harvard, ecc.) e dall'avvocatura. Due sole le donne, nominate nel 2021 (Lady Rose) e 2022 (Lady Simler). Uno sguardo di insieme rivela che, scomparsi del tutto gli antichi *Law Lords* di cui alcuni siedono oggi come vitalizi della Camera dei Pari, nella Corte Suprema si è realizzato un largo ricambio di giudici che è distribuito tra il 2017-2019 (tre nomine), il 2020-21 (cinque nomine) e il 2022- 2023 con i due ultimi ingressi di Lord Richards e Lady Simler. Tutti questi giudici di nomina sopravveniente hanno iniziato la propria attività nella Corte Suprema degli anni conflittuali della Brexit, entrando anch'essi in prima fila nel pieno del clima di radicalizzazione dello scontro alimentato dal Governo circa l'esito delle due decisioni *Miller*, entrambe segnate sulla sovranità parlamentare aggredita da due distinti ricorsi alla Prerogativa e, in difesa del caposaldo dell'ortodossia costituzionale messo in crisi dall'Esecutivo, li aveva coinvolti in una larga polemica sulle posizioni pubbliche sia dei giudici più autorevoli perché da lungo tempo attivi nel collegio (alcuni dei quali ancora provenienti dalla Camera dei Pari), sia di alcuni successivamente inclusi in qualità di nominati nell'intenso quadriennio successivo alla *Miller* (tra questi ultimi si osservi la parabola giudiziaria di Lord Sales[9]).

Nel settembre 2023, in conseguenza del pensionamento di Lord Kitchin (che dal 2018 è stato giudice della Corte) è stata aperta una nuova *Judicial Vacancy* terminata con il subentro nel collegio della Lady Simler, già nella *High Court* del circuito anglo-gallese, la cui candidatura era stata presentata con una *nomination* del Lord Cancelliere entrato in questa alta posizione governativa nello stesso anno. Ma al di là di questa annotazione che registra un nuovo accesso femminile e può lasciar sospettare l'influenza di un *patronage* di origine governativa può risultare molto illuminante sottolineare quanto si può leggere nel sintetico bando pubblico che aveva tracciato le linee essenziali del nuovo reclutamento, offrendo un'immagine del magistrato della Corte Suprema che, partendo dalla generale premessa di principio che «*The UK Supreme Court and Judicial Committee of the Privy Council hear a wide range of very complex and high-profile legal appeals, which can have a considerable impact across the United Kingdom and beyond*», indica quali requisiti siano da ricercare nel giudice, ovvero che «*All those appointed to the Court need to be people of truly exceptional intellectual and legal ability, with sound judgment and decisiveness. Candidates must be able to address the full range of legal subjects*» e, infine, «*No particular area of legal expertise is sought*»., esprime adeguatamente secondo quali criteri si

[9] Che va ricordato quale *Lord Justice of Appeal* partecipe del trasferimento alla Corte Suprema del primo caso *Miller* scrutinato dalla *High Court of England and Wales* che ha dato luogo al caso della prima *Miller*: scomoda evenienza, questa, che gli valeva l'inclusione nel trio degli alti giudici dell'Alta Corte, segnalati dal *tabloid* filogovernativo *Daily Mail* nell'articolo *Enemies of the People*, erano additati ai lettori come sabotatori del recesso dall'Unione europea iniziato con il referendum del 2016 e coinvolti in una offensiva campagna di stampa; ammesso nel gennaio 2019 nella Corte Suprema, ha avuto modo di prendere parte alla riunione *en banc* che nel settembre dello stesso anno ha deciso il caso *Miller II*. Per un'articolata riflessione sull'intera questione del rapporto tra il Giudiziario e la società civile e con riferimenti all'esperienza della *litigation Miller* e del ruolo dei giudici ivi coinvolti, v. J. Rozenberg, *Enemies of the People? How Judges Shape Sociery*, Bristol, Bristol University Press, 2020.

ico. Da questa formula, che agli occhi di un osservatore continentale può apparire eccessivamente sintetica e fors'anche semplicistica, emergono alcuni basilari requisiti di accesso nella *vacancy* da cui si deduce una particolare fisionomia di alto magistrato che va esaminata in controluce. Sebbene la qualità acquisita dalla Corte Suprema come corte *tout court* costituzionale (o, più prudentemente, "della costituzionalità"), resti spesso impronunciabile in alcune sale occupate da accademici e governanti britannici, e spesso invisa agli occhi di questi ultimi[10], molto indicativa è la connotazione che si può associare ai suoi giudici quali produttori di una ben chiara *«constitutional adjudication»* che comunica direttamente con i princìpi di sovranità parlamentare e di rule of law[11] e che ad essi si ispira nella sua ordinaria attività.

Una sommaria lettura del quadro delle decisioni della Corte Suprema negli anni 2022-2023 consente di verificare come l'attività delle *divisional courts* composte a turno da un numero ristretto di giudici, si distribuisca più intensamente in alcuni ambiti che potrebbero essere considerati di normale circuito. Altri invece hanno assunto una qualità emblematica di particolare sostanza e più visibilmente si inseriscono in categorie definibili come *"under the Constitution*" e come tali, per la loro particolare evidenza, non possono non meritare l'attenzione di chi si occupa dei più problematici settori infrastrutturali del diritto costituzionale del Regno Unito e in tale contesto pone in particolare risalto i nuovi livelli di un peculiare ordine di specializzazione giudiziaria che sono maturati dalle diverse generazioni di giudici che si sono avvicendate nella Corte Suprema[12].

---

[10] Ma in senso opposto non mancano di certo testimonianze di autorevoli addetti ai lavori. È stato in tale senso che, prima di assumere la presidenza della Corte Suprema (carica esercitata tra il 2017 e il 2020), si esprimeva Lady Hale nel discorso *The Supreme Court: Guardian of the Constitution?*, Kuala Lumpur, Sultan Azlan Shah Lecture, 9 Nov. 2016, rievocando testualmente (e condividendola) l'eloquente posizione dello scomparso Lord Bingham che si era dichiarato a favore di una nuova forma di alta giurisdizione che era stata considerata minimalista, ma che nel concreto risultava orientata verso una prospettiva di autonomizzazione del modello di «*a supreme court severed from the legislature, established as a court in its own right, re-named and appropriately re-housed, properly equipped and resourced and affording facilities for litigants, judges and staff such as, in most countries in the world, are taken for granted*», in *A New Supreme Court for the United Kingdom*', University College London Constitution Unit, Spring Lecture, May 2002 (dello stesso, si vedano anche le riflessioni in *Widening Horizons*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010). Sotto altro profilo argomentativo va registrata anche l'interlocutoria lettura di M. Keating, *A Constitutional Court?*, nel sintetico contributo del *Centre on Constitutional Change*, in https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/ news-and-opinion/constitutional-court, 24th Sept.2019 ove conclude asserendo che «*In spite of its reluctance, the Supreme Court at last start to act like a constitutional court, teasing out the implications of our complex constitutional order in a way that constitutional courts in other jurisdictions have done*».

[11] Si possono citare, come casi tra i più illuminanti, *R (Privacy International) v Investigatory Powers Tribunal* [2019] UKSC 22, [2020] AC 491, a cui si possono collegare i precedenti *R (Evans) v Attorney General* [2015] UKSC 21, [2015] AC 1787; e *R (Unison) v Lord Chancellor* [2017] UKSC 51, [2017] 3 WLR 409. Ma, prendendo esempio dal caso noto come il secondo *Miller*, v. M. Elliott, *Constitutional Adjudication and Constitutional Politics in the United Kingdom: The Miller II Case in Legal and Political Context*, in *European Constitutional Law Review*, 16-2020, 625 ss., ove in particolare la "costituzionalità" della giurisdizione della Corte Suprema trova un ampio supporto nella valutazione che la celebre decisione include nel suo *judgement* «*within the wider canon of case law concerning judicial review of governmental decisions that potentially impinge upon fundamental constitutional rights and principles*» e in quanto tale «*is part of a line of Supreme Court case law that conceives of the UK constitution in terms whose normative richness transcends the sort the traditional, one-dimensional picture in which parliamentary sovereignty is treated as constitutional alpha and omega*», 645.

[12] Particolarmente indicativo lo studio di C. Hanretty, *A Court of Specialists. Judicial Behaviour on the UK Supreme Court*, Oxford, Oxford University Press, 2020.

Nel quadro complessivo un'attività del 2022-2023 che, se comparata con quanto si evidenzia attraverso l'osservazione quantitativa dei carichi di *adjudication* delle maggiori giurisdizioni costituzionali dell'Unione europea, può essere considerata come di minore intensità, la produzione di sentenze della Corte Suprema (35 casi nel 2022 e 52 nel 2023) si può definire per lo più distribuita entro una *routine* sufficientemente consolidata. La polarizzazione dei casi decisi attiene in misura significativa agli appelli scaturiti da cause attinenti a interessi che sono coinvolti in conflitti bancari o commerciali, a denunce di malfunzionamento dei servizi sociali, sanitari, minorili; a censure di abusi o altre condotte di uffici di polizia; a liti di carattere tributario che possono coinvolgere privati cittadini, imprese o amministrazioni territoriali; a ricorsi in cui gli *appellants* censurano l'attività di amministrazioni locali; e in cause che sorgono più strettamente da litigiosi privati che dispongono delle energie e delle risorse (talvolta con il supporto di organizzazioni della società civile o di enti del cosiddetto Terzo settore[13]). Dall'insieme di casi in materia migratoria, in cui sono chiamati direttamente a rispondere dipartimenti dell'Esecutivo, si viene formando una categoria che più visibilmente entra nella consueta attività giurisdizionale della Corte Suprema, accostandosi ai casi in cui si sono dibattute le condizioni di *status* di ricorrenti di nazionalità straniera o di conflitti con autorità estere[14] (a volte anche con estensione verso più ampi panorami internazionali).

3. Un nuovo giudizio "*in the matter*": *Allister and others* [2023] UKSC 5, temi e protagonisti

Nella nutrita serie dei giudizi *in the matter* rientra, quale partecipe dell'odierno quadro di indeterminatezza del *Protocol on Ireland-Northern Ireland* consegnato al locale governo devolutivo in condizione di Brexit, l'apparizione nel febbraio 2023 dei due ricorsi congiunti nelle denominazioni *In the matter of an application by James Hugh Allister and others for Judicial Review (Appellants) (Northern Ireland)* e *In the matter of an application by Clifford Peeples for Judicial Review (Appellant) (Northern Ireland)*[15]. A questo procedimento innanzi alla Corte Suprema hanno partecipato molti *appellants* uniti da comuni rivendicazioni (Allister e altri) o da desideri di nazionalistica rivalsa (Peeples) i cui contributi potrebbero ben chiarire quali passi debbano essere seguiti per rendere più lineare la complicata *road map* di un'area substatale che si colloca tra i due poli del Regno Unito e della Repubblica d'Irlanda, senza ovviamente escludere un ampio retroscena che è formato attraverso l'influenza dell'Unione europea.
Da una immediata osservazione comparativa emerge come entrambe le sentenze presentino peculiarità che non passano inosservate, assommando alcuni caratteri, legate alle cond-

[13] A cui peraltro la stessa Corte Suprema, come si evince da un caso che può essere portato ad esempio, *8 R (on the application of Unison) v Lord Chancellor* [2015] UKSC 51, ha prestato particolare attenzione accordando favorevoli accoglienze ad appelli in cui, oltre a vantaggi strettamente individuali, siano offerte opportunità sociali di generale portata. Sul punto v. H. Samuels, *Public Interest Litigation and the Civil Society Factor*, in *Legal Studies*, 3-2018, 515 ss.
[14] Per esempio, nei casi di estradizione *Popoviciu (Respondent) v Curtea De Apel Bucharest (Romania) (Appellant)* [2023] UKSC 39, e di formulazioni di un *resettlement scheme* di rifugiati *R (on the application of Marouf) (Appellant) v Secretary of State for the Home Department (Respondent)* [2023] UKSC 23.
[15] D'ora in poi, *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5.

izioni politiche dell'Irlanda del Nord che in qualche misura condensano in sé diverse configurazioni. In primo luogo, i due ricorsi sono provenuti innanzi alla Corte Suprema dalle sei contee che nel lessico della quotidianità taluni amano definire "celtiche" ma che in realtà tali sono solamente in parte perché i profili delle culture locali e delle condizioni socioeconomiche, nonché il prevalente bipolarismo politico, vi sono separati dall'esistenza di profondi contrasti che rendono il caso nordirlandese un esempio di sorveglianza giudiziaria assicurata da un'autonoma *High Court* che con invio di appelli alle Corte Suprema produce un'elevata richiesta di risoluzione di casi di *devolution*. Ma in particolare il caso qui in esame si propone, più che sotto la forma di una questione di pura matrice devolutiva, quale espressione di condizioni particolarmente critiche che in Irlanda del Nord sono direttamente connesse alla conduzione delle opzioni governative inerenti allo *status* commerciale ed economico dell'area. La complessità del giudizio sugli effetti del *Protocol* condotti alla conoscenza della Corte Suprema (e di cui tra breve si daranno i dettagli) consiste dal fatto che il ricorso proviene non da appelli connessi a liti già decise dalla Corte di Belfast, bensì da singoli protagonisti della società civile che ai giudici del supremo collegio hanno chiesto una decisione di interpretazione e di accertamento. Ne è derivato i due giudizi suscitati da due diverse categorie di rimostranti sono stati attivati sotto entrambe le figurazioni dell'*in the matter* e della *reference* rientranti sotto metodologie processuali le cui definizioni sono autonome, ma che possono confluire alla luce di comuni intendimenti che come loro bersaglio hanno metodo e merito del *policy-making* del Governo centrale in relazione all'area economica in osservazione.

Da qui l'ammissione delle richieste nordirlandesi al giudizio della Corte Suprema che le ha individuate come costitutive di un *devolution case* e la loro decisione con una formula di sintesi che si è espressa con una sentenza che nel dibattito pubblico ha prodotto l'elevata risonanza di cui si sono resi interpreti gli schieramenti politici dell'unionismo. Ciò è quanto emerge già dall'esordio dei due congiunti ricorsi va individuato nelle personalità dei diversi *appellants* i quali, variamente distribuiti nelle due cause e con analoghe rivendicazioni, provengono dall'ampia area politica dell'unionismo moderato esprimendosi, per proiettare un critico fascio di luce nei riguardi della controversa formula del *Protocol*, attraverso le reprimende di bene informati esponenti della politica nordirlandese.

I due appelli sono infatti provenuti, in primo luogo, dal cosiddetto "*Allister group*" formato dal principale *appellant* James Hugh Allister (animatore dell'unionismo protestante radicale) e da alcuni altri esponenti dell'opinione unionista che con il *Good Friday Agreement* aveva contribuito alla formazione della *devolution* in Irlanda del Nord: tra questi hanno rilievo la presenza dello statista Lord Trimble, deceduto alcuni mesi prima dell'apertura della fase

itiche laburiste[16]. Come promotore principale del secondo appello ha partecipato, associandosi ad altri due ricorrenti (il *King's Counsel* Ronan Lavery e il *barrister* Conan Fegan), il pastore protestante Clifford Peeples proveniente dall'alveo di un volontariato paramilitare anticattolico di cui si erano rese interpreti formazioni del magmatico nazionalismo lealista quali gli *Orange Volunteers*, l'*Ulster Volunteer Force* e la *Loyalist Volunteer Force*)[17]. Un altro elemento che conviene evidenziare è che dalla partecipazione all'appello di un variegato fronte dell'unionismo si può evincere fino a qual punto una parte significativa della realtà nordirlandese, identificabile come diretta espressione di un nazionalismo protestante di sicura affiliazione britannica e di diversa (Allister ed altri) o nulla (Peeples) moderazione, sia entrata in un diretto impatto con il Governo britannico rivolgendosi alla Corte, per voce del giudice Colton della Corte d'Appello di Belfast, per un giudizio *in the matter*. Scopo di tale richiesta era attrarre l'attenzione generale su alcune aporie della soluzione adottata con il *Protocol* per dare equilibrio, pur entro le problematiche condizioni dettate dalla Brexit, all'assetto degli scambi commerciali dell'area nordirlandese e, in una chiave complessiva, alla sua posizione costituzionale virtualmente minacciata da alcuni dettagli dell'imperfetta legislazione devolutiva. Infatti, e del tutto *pour cause*, l'intero caso condotto verso alla Corte Suprema ha ammesso al dibattito due interlocutori istruiti dal *Crown's Solicitor Office* di Belfast per rappresentare le posizioni del Primo Ministro, del Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord e del Cancelliere del Ducato di Lancaster titolare, invero, di una carica poco significativa ma comunque chiamato anch'esso in causa), entrati in giudizio come *respondents*.

Questo schieramento ha prodotto una *adjudication* su cui i diversi appellanti si sono schierati dirigendosi verso l'obiettivo dell'accertamento di un essenziale punto di diritto che conc-

[16] In definitiva, tutti gli *appellants* hanno in comune ben chiare posizioni di tendenza unionista. Per una schematica rassegna: James Hugh Allister, avvocato, *leader* dapprima dell *DUP* (*Democratic Unionist Party*) e oggi della formazione conservatrice *Traditional Unionist Voice* nata nel 2007, aveva partecipato attivamente alla campagna di opposizione al processo devolutivo. Baroness Catharine Ohey, Pari del regno originaria della turbolenta contea di Antrim e politicamente formata nella sinistra laburista. Lord Trimble, già Primo ministro del Governo devoluto dell'Irlanda del Nord nel 1996-2002; come *leader* dell'*UUP* (*Ulster Unionist Party*) aveva preso parte attiva di contraente nell'intero processo di pacificazione dell'area sfociato nel *Good Friday Agreement* del 1998: protagonismo, questo, che nello stesso anno gli valse il Premio Nobel per la Pace. Al gruppo di appello si sono aggiunti un altro ex Primo ministro, Arlene Foster anch'essa nella passata *leadership* del *DUP*; e quindi John Larkin, già *Attorney General from Northern Ireland* e sostenitore dalla restituzione di poteri all'Assemblea dello *Stormont*; i due *respondents* (Tony McGleegan dal ruolo di *King's Counsel*) e Philip McAteer; e infine dal politico londinese Benjamin Naeem Habib, animatore del gruppo di interesse *Reform UK*. La loro coraggiosa iniziativa innanzi alla Corte di Appello di Belfast è ben documentata nei due articoli di A. DEB, *The Union in court: Allister and others' Application for Judicial Review*, e di A. DEB, G. Simpson, G., G. Tan, *The Union in Court, Part 2: Allister and others v Northern Ireland Secretary*, entrambi in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 1-2021 e 1-2022, 130 ss. e 154 ss.

[17] Per mera esigenza di cronaca, giova sottolineare che in passato, ovvero nel periodo dei *Troubles*, quale attivo militante di queste organizzazioni questo *second appellant* era stato diretto partecipe di una lunga storia di reati per detenzione di armi da guerra e atti di violenza commessi nell'Ulster, e che per tale motivo scontava anni di carcere essendo raggiunto da un'imputazione di omicidio a cui non è seguita una condanna. Nello stesso periodo in cui si è reso promotore dell'appello, la sua presenza è stata segnalata come combattente in Ucraina (v. S. McGonagle,, in *Irish News*, 30 gennaio 2023).

erne non la sola Irlanda del Nord nella sua specificità giuridica[18], ma si estende all'intero sistema politico del Regno Unito. Ben oltre questo panorama ricco di contraddizioni, il caso è denso di implicazioni in un intricato circuito geopolitico a cui l'amministrazione britannica, senza dire della preparazione di un progetto di legge (tale il *Northern Ireland Protocol Bill 2022-23*) preceduto nel febbraio 2023 dall'annuncio del *Windsor Framework*[19], ha inteso porre rimedio con intenti parzialmente migliorativi degli accordi stabiliti due anni addietro con l'Unione europea.

A tale riguardo si può aggiungere che lo spessore del dibattito sulla condizione nordirlandese, da cui è nato il caso giudiziario sulla legittimità del *Protocol*, aveva trovato una solida base di pensiero nel contesto della conflittualità propria della storica precaria condizione dell'intera area.

In altri termini, lo stesso dissenso emerso sul valore giuridico del *Protocol* e del *Windsor Agreement* quale sua gemmazione si è prestato ad essere valutato, oltre che in sé stesso, come una nuova unità di misura della capacità politica del Governo britannico di dare una risposta positiva sia alle oggettive difficoltà economiche dell'area nordirlandese[20], sia alla possibilità di tornare a essere motore di un ulteriore passo verso la pacificazione dello scenario bipolare di un'Irlanda del Nord inevitabilmente divisa tra i gruppi sociali dei protestanti-unionisti e dei cattolici-separatisti[21]. Dalla complessità del quadro giudiziario che si è formato in relazione al *Protocol* si può evincere quale sia l'oggettiva consistenza dell'appello alla Corte Suprema che tuttavia, come è nel suo consueto *modus operandi*, non ha ge-

[18] Così alla luce del *Judicature (Northern Ireland) Act 1978* che si proponeva come un *An Act to make provision with respect to the constitution, jurisdiction and proceedings of the Supreme Court of Judicature of Northern Ireland*; (…) che prevedeva con largo anticipo l'attribuzione alla nuova alta corte nordirlandese lo stesso potere di «*to provide for certain rules of law in judicial matters in Northern Ireland*».Tenendo conto della natura dei due appelli *in the matter* portati alla sua conoscenza, a questa funzione la Corte Suprema fa riferimento, implicitamente riconoscendo l'Irlanda del Nord come un'autonoma "*legal jurisdiction*" e riunendo gli appelli in applicazione dell'art. 42(2) dell'Atto in questione (esplicitamente citato in [2023] UKSC 5; par. 4.

[19] Al *Framework* è stato assegnato il compito, da realizzare alleggerendo o eliminando una parte dei vigenti oneri doganali che ostacolavano il libero scambio transfrontaliero, di creare più agevoli condizioni di trasferimento verso l'Irlanda del Nord di alcuni generi di necessità (es. medicinali e numerosi generi alimentari), una relativa liberalizzazione degli scambi postali, e altri vantaggi che tuttavia si presentano in quantità molto ridotta rispetto alle richieste governative che a suo tempo erano state discusse con l'Unione europea. Per presentare al grande pubblico una quieta illustrazione del *Protocol* quale accordo migliorativo dell'*EU–UK Trade and Cooperation Agreement* siglato nel 2020, ben dieci esperti della *House of Commos Library* hanno elaborato il corposo *Research Briefing* intitolato *Northern Ireland Protocol: The Windsor Framework*, London, 21st March 2023, nella cui sez. 9.2. *Public Opinion in Northern Ireland*, 103, si registrano i favorevoli consensi dei partiti del nazionalismo più moderato, ma non degli unionisti radicali: in poche parole, una parte significativa del sostegno alla trattativa è registrata dal *milieu* politico che più è in sintonia con il Governo conservatore e aspira a consolidare la sua posizione nel governo dell'area, ma del tutto invisibile nello scarno sondaggio è ogni riferimento all'opinione della popolazione cattolica. Molto più particolareggiata e fedele alla condizione dei *cleavage* politici dell'intero territorio nordirlandese è l'analisi sociologica di K. Hayward, M. Komarova, B. Rosher, *Political Attitudes in Northern Ireland after Brexit and under the Protocol*, in *Research Update*, 147, maggio 2022.

[20] Una lucida e documentata esposizione di questa condizione proviene dall'Osservatorio economico-sez.*Nations, Regions & Cities* dell'*Ulster University*, a firma di E. Birnie, *Update: What Has Been the Economic Impact of the Northern Ireland Protocol?*, in https://www.economicsobservatory.com/, 18 luglio 2022.

[21] Ma non mancano ben motivate osservazioni scettiche su tale possibilità, come si può leggere nell'articolo di K. Hayward, *Northern Ireland: The Protocol and the Peril*, in *Political Insight*, 3-2022, 36 ss..

embre e dell'1 dicembre 2022). Ripartita in tre sedute, di cui una dedicata all'esame congiunto dei ricorsi, la formazione del giudizio è stata opera di un *panel* che, autorevolmente presieduto dai Lord Reed e Lord Hodge che della Corte ricoprono i seggi presidenziali, ha incluso altri tre giudici, Lord Lloyd-Jones, Lord Sales e al nordirlandese Lord Stephens (a cui è stata affidata l'illustrazione dell'intero *judgement*).

3.a. È legittimo il *Protocol* nordirlandese?

Parte preliminare della sentenza della Corte Suprema, e primo punto essenziale della causa presentata dagli *appellants* è stata la verifica della legittimità del *Protocol* che, essendo parte integrante dell'accordo regolatore dello storico *withdrawal* britannico dall'Unione europea, con quest'ultimo era entrato in vigore dall'1 gennaio 2021 con l'intento di regolare per il futuro le complicate relazioni di carattere doganale (*customs*) e migratorio connesse all'attraversamento del confine territoriale tra il Regno Unito e l'Irlanda del Nord, a sua volta non interpretabile come una questione *sui generis* perché concernente la comunicazione commerciale e migratoria tra la statualità del Regno Unito e la stessa Unione europea.

Prescindendo per un attimo dalla verifica della legittimità del *Protocol* (che costituisce il nucleo del quesito del duplice appello sottoposto alla valutazione della Corte Suprema, ossia *«The issues in these appeals relate to the lawfulness of the Protocol on Ireland/Northern Ireland ("the Protocol")»*[22]), il *focus* del confronto tra i supremi giudici e i ricorrenti nordirlandesi è stato, tenendo in gran conto la permeabilità della comunicazione tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica dell'*Éire* come paradigma delle relazioni tra il Regno Unito e il *club* europeo: da qui, la ricerca di affidabili condizioni di garanzia orientabili nel senso di una piena libertà di circolazione che era concordata nel quadro degli accordi rientranti nella vicenda della Brexit. Questo primo punto della richiesta *in the matter* ha richiesto in giudizio una particolare considerazione dal momento che vi si esprimeva l'essenza politica di un accordo di *Protocol* su cui si erano espresse sia le favorevoli quanto ottimistiche letture di area governativa[23], sia le ben più numerose osservazioni soffermate sulle problematiche implicazioni che in ultima analisi, sempre nel quadro fortemente *condizionante* dell'entrata in un quadro di Brexit, il *Protocol* stesso produrrebbe sull'andamento della precaria stabilizzazione costit-

[22] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC; par. 1.
[23] Particolarmente il *Report* di J. Sargeant, A. Stojanovic, H. Hetherington, J. Kane, *Implementing Brexit. The Northern Ireland Protocol*, London, Institute for Government, 2020; e il documento ufficiale del Foreign, Commonwealth & Development Office, *Policy Paper Northern Ireland Protocol: the UK's Solutions*, London, in https://www.gov.uk/government/publications/, 14 luglio 2022.

uzionale e della tendenza alla pacificazione che sono attualmente in corso nell'intera isola d'Irlanda[24].

Ovviamente definire la questione della legittimità dell'ancora provvisoria intesa di *Protocol* non è un semplice dettaglio dell'intera vicenda su cui si è diretta l'attenzione dei giudici della Corte Suprema. Trattasi infatti di una questione preliminare di somma importanza che espone un Governo britannico, giunto ormai al *redde rationem* di un lungo ciclo amministrativo in via di conclusione e proiettato verso perigliose elezioni parlamentari, a un ulteriore impegno negoziale il cui criterio informatore, orientato verso la realizzazione di migliori condizioni di benessere delle popolazioni delle contee dell'Ulster, non si esaurisca nella sola promozione di un più fluido e completo traffico commerciale, ma entri più in profondità nel substrato costituzionale dell'intera operazione[25]. Per altro verso, acuta è la consapevolezza delle implicazioni che sono prodotte dagli accordi che il Regno Unito ha stipulato con l'Unione europea e dai quali la Repubblica irlandese è stata tenuta sostanzialmente in disparte e per di più sono state escluse, se non come semplici auditrici in vista di prossime esecuzioni, le istituzioni di un'Irlanda del Nord in cui il processo di *devolution* è da tempo entrato in una fase di stallo che le ha poste ai margini del sistema costituzionale dell'intero regno[26].

A differenza di quel che di solito si fa nell'analisi di sentenze di una qualsiasi Corte di rango costituzionale, questa osservazione del ricorso *in the matter* sulla legittimità del *Protocol* può partire non dal principio bensì dalla sua fine, consistente nel netto respingimento di

[24] Tra i molti, apparsi sotto diverse fonti e forme argomentative e nelle singole fasi della formazione della Brexit e della successiva elaborazione del *Protocol*, cfr. in sommaria selezione: M. O'Neill, *Brexit and the Irish Border: Consequences for the Peace Process*, in *Rivista di studi politici internazionali*, 3-2018, 359 ss.; E. Connolly, J. Doyle, *Brexit and the Changing International and Domestic Perspectives of Sovereignty over Northern Ireland*, in *Irish Studies in International Affairs*, 1-2019, 217 ss.; D. Phinnemore, *The Protocol on Ireland/Northern Ireland: A Flexible and Imaginative Solution for the Unique Circumstances on the Island of Ireland?*, in M. Westlake (cur.), *Outside the EU: Options for Britain*, Newcastle, Agenda Publishing, 2020, 163 ss.; C. Rice, *The Politics of the Northern Ireland Protocol*, London, The Constitution Society, 2021 n https://consoc.org.uk/the-politics-of-the-northern-ireland-protocol/, 6 ottobre 2021; C.R.G. Murray, C. Rice, *Beyond Trade: Implementing the Ireland/Northern Ireland Protocol's Human Rights and Equalities Provisions*, *Northern Ireland Legal Quarterly*, 1-2021, 1 ss.; P. Teague, *Brexit and the Political Economy of Ireland: Creating a New Economic Settlement*, London, Routledge, 2021; K. Hayward, M. Komarova, *The Protocol of Ireland/Northern Ireland: Past, Present and Future Precariousness*, London, Wiley, 2022. Infine, l'ampio manuale di C. McCrudden (cur.), *The Law and Practice of the Ireland-Northern Ireland Protocol*, Cambridge, Cambridge University Press, 2022.

[25] Un'accurata rassegna delle condizioni evolutive del sottosistema costituzionale dell'area che giunge fino all'impatto della Brexit è, dall'*Institute for Government* di Cambridge, in L.C. Whitten, *Constitutional Change in Northern Ireland*, in https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/, agosto 2023; della medesima v. anche il precedente *Northern Ireland and Brexit: An Explanation*, The Constitution Society, 2021, https://consoc.org.uk/wpcontent/uploads/, ottobre 2021.

[26] Per il semplice fatto che, ponendosi in continuità con l'opinione già emersa nel 2021 dalle dichiarazioni del fronte unionista che aveva respinto il *Protocol* avendolo considerato nocivo per l'autonomia devolutiva, il *First Minister* nordirlandese (esponente del *DUP*) rassegnava le dimissioni a norma del *Northern Ireland (Ministers, Elections and Petitions of Concern) Act 2022* aprendo una nuova fase di instabilità politica. Una ricostruzione di questo stato di cose è in N. Newson, *Impact of the Protocol on Ireland /North Ireland on Recent Developments in Northern Ireland*, London, House of Commons Library, 28 febbraio 2022; mentre, sotto altro punto di osservazione, i prossimi sviluppi istituzionali sono sinteticamente riepilogati da C. Barnard nella nota *The Northern Ireland Protocol Bill and Its Constitutional Implications*, in *UK in a Changing Europe* in https://ukandeu.ac.uk/, 21 giugno 2022, in cui le considerazioni di carattere sistemiche si limitano nella verifica dell'attività delle istituzioni dei poteri pubblici britannici.

tutte le richieste degli *appellants*. Così è infatti, se si legge l'icastica espressione che si rintraccia nell'ultima sezione[27] della sentenza con cui dalla sua autorevole posizione presidenziale il nordirlandese Lord Stephens ha dichiarato che «*I would dismiss all the grounds of appeal and answer in the negative all the questions in relation to which the Court of Appeal gave leave*».
In realtà, per non incorrere nell'errore di considerare questa secca pronuncia della Corte Suprema come un'insensibile e autoritaria risposta alle richieste degli attori, occorre compiere un piccolo passo a ritroso ponendo le tre *answers in negative* unanimemente pronunciate dai giudici in connessione con i tre *Ground* di cui la Corte d'Appello nordirlandese si era resa portatrice avendoli dichiarati ammissibili e meritevoli di invocare la decisione interpretativa confluita in sentenza.

3.b. I tre *Grounds* del giudizio di legittimità

Lo sviluppo del primo *Ground* presentato da Allister alla Corte Suprema[28] ha il suo punto di attacco nella citazione dell'art.VI dell'*Act of Union 1800*, ovvero della legge parlamentare che unificava l'intera isola d'Irlanda al Regno Unito di Inghilterra e Scozia[29] e ne fissava il regime costituzionale dell'isola abolendone il Parlamento che veniva fatto confluire in quello di Westminster e codificava i princìpi basilari di un sistema commerciale destinato a condizioni di totale subordinazione. Dal richiamo a tale antico testo e ai suoi articoli si evince che nel proporre il quesito gli *appellants*, agendo attraverso la *High Court* di Belfast presieduta dal Colton che ne aveva dichiarato ammissibili i quesiti, hanno elaborato una distinzione tra due rami (*limbs*) della statuizione risalente all'Atto di unione. Tali il «*trade limb*» e il «*treaty limb*» corrispondenti a due diverse potestà proprie della Corona britannica e da queste esercitate con riguardo all'Irlanda: da un lato, la regolazione del commercio nel territorio del regno, dall'altro la negoziazione di trattati con interlocutori esterni. Alla luce del primo *limb*, i ricorrenti avevano osservato[30] che l'intera politica tariffario-doganale adottata nel *Protocol* contravviene, introducendo una disparità di trattamento tra sudditi britannici e nordirlandesi, al principio egalitario del «*same footing*» contemplato fin dal 1800 come garanzia fondamentale; e che, con riguardo alla peculiare condizione dell'Irlanda del Nord nell'assetto creato dalla Brexit, le garanzie di «*same footing*» risultavano chiaramente alterate dai due *Withdrawal Agreement Acts* del 2018 e del 2020, entrambi inclusivi del *Protocol.*
È con questi accenti che la questione è stata posta in evidenza nella relazione della Corte Suprema: «*Although the final outworkings of the Protocol in relation to trade between GB and Northern Ireland are unclear and the subject matter of ongoing discussions it cannot be said that the two jurisdictions*

[27] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5; par. 111.
[28] *Ibidem*; parr. 6-13.
[29] Questo *Act of Union*, unilateralmente prodotto dal Parlamento di Westminster nel primo periodo di governo di Pitt il Giovane (1783-1801) e nel periodo delle guerre napoleoniche, modificava il sistema costituzionale di un'Irlanda all'epoca dotata di una propria istituzione parlamentare che, per effetto dell'Atto, era fatto confluire nel Legislativo britannico. Per approfondimenti, tra i moltissimi, ci si limiti a D. Keogh, K. Whelan, *Acts of Union: The Causes, Contexts and Consequences of the Act of Union*, Dublin, Four Courts Press, 2000; M. Brown, P.M. Geoghegan, J. Kelly (cur.), *The Irish Act of Union, 1800: Bicentennial Essays*, Dublin, MW Books, 2003; e in particolare, sulle sempre conflittuali evoluzioni interne al sistema unitario, P.S. O'Hegarty, *History of Ireland Under the Union, 1801-1922*, London, Routledge, 2022.
[30] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5; par. 7.

are on "equal footing" in relation to trade. Compliance with certain EU standards; the bureaucracy and associated costs of complying with customs documentation and checks; the payment of tariffs for goods 'at risk' and the unfettered access enjoyed by Northern Ireland businesses to the EU internal market conflict with the "equal footing" described in Article VI [dell'Atto del 1800]»[31]. Da questa ampia osservazione si evince come i supremi giudici, avendo ammesso l'esistenza nel *Protocol* di punti ancora meritevoli di ulteriore precisazione e pur esprimendo dubbi sull'effettiva esistenza di clausole che lascino adito a rimostranze concernenti situazioni commerciali fattualmente discriminatorie, hanno sottolineato che «*The Court of Appeal addressed the question as to whether the Protocol has resulted in His Majesty's subjects of Great Britain and Northern Ireland not being on the "same footing" in respect of trade*», con conseguenza di ammissibilità dell'appello. Questa presa d'atto, posta alla luce dell'antico Atto del 1800, ha ammesso la concretezza di una diretta connessione tra il *Protocol* e il sistema di relazioni formato, nelle politiche commerciali concernenti l'Irlanda del Nord, dalle conseguenze del recesso dall'Unione europea. A questo punto di discussione è dedicato il secondo *limb* focalizzato sull'asserzione, formulata dagli *appellants* e riconosciuta dal giudice Colton, che dal confronto del Governo britannico con l'Unione europea sia derivata una sequenza di limitazioni che hanno ulteriormente alterato le già precarie connessioni commerciali e doganali tra Irlanda del Nord e Gran Bretagna, con visibili conseguenze recanti limitazioni, anche serie, alla Prerogativa della Corona[32] che, se posta nelle mani del Governo, può essere occasionalmente ristretta o modificata qualora le pressioni provenienti da determinate negoziazioni lo richiedano e il Parlamento le abbia ratificate. Questo lato dell'appello, sottolineando quali effetti stia producendo la condizione di Brexit di cui il *Protocol* è diretta espressione, evoca questioni che hanno diretta attinenza con il diritto costituzionale osservato nell'intero Regno Unito[33], Irlanda del Nord ben compresa.

Con il secondo *Ground*[34] l'appello da Belfast si era trasferito inevitabilmente verso una prospettiva di interpretazione che solo in parte può essere considerata di un puro *devolution case*. La sua linea parte dall'invocazione dell'art. 1 del *Northern Ireland Act 1998* in cui il riformatore aveva dichiarato senza ombra di dubbio che «*the status of Northern Ireland as remaining a part of the UK*» e che «*Northern Ireland shall not cease to be a part of the UK without the*

[31] *Ibidem*; par. 8.

[32] Sfera del potere che attiene alla Corona ma usualmente è esercitata dal Governo per mano del Primo ministro con l'eventuale assistenza del Consiglio Privato. Per aggiornate riflessioni critiche, che risentono anch'esse degli effetti di accadimenti provocati nel quadro della Brexit e, nella loro sostanza, transitati nel *Protocol*, cfr. R. Hazell, T. Foot, *The Prerogative Past, Present and Future*, Oxford, Hart, 2022; e N. Cox, *The Royal Prerogative and Constitutional Law. A Search for the Quintessence of Executive Power*, London, Routledge, 2021.

[33] Con ampiezza di analisi, nel periodo segnato dalla decisione *Miller* del 2016, ne ha abbondantemente trattato D. Feldman nel suo *blog Brexit, the Royal Prerogative, and Parliamentary Sovereignty*, in *UK Const. L. Blog*, 8 novembre 2016, da uno dei punti emersi dalla decisione *R. (Miller) v. Secretary of State for Exiting the European Union* [2016] EWHC 2768 (Admin), che in presenza di trattative con interlocutori stranieri o sovranazionali (evidentemente anche l'Unione Europea, vista la circostanza a cui si riferiva l'azione della *Divisional Court* nel giudizio citato), «*the executive, exercising the Royal Prerogative on behalf of the Crown, is entitled to conduct the U.K.'s international relations, and has a very wide discretion when doing so, subject to any limitation imposed by law, including Act of Parliament*».

[34] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5; parr. 14-18.

consent of Northern Ireland»[35]. Queste dichiarazioni possono apparire pleonastiche perché il principio di indivisibilità, particolarmente apprezzato in un'Irlanda del Nord ove è nutrito un secolare pensiero unionista, esclude ogni distacco di parti di una statualità inglese che, essendo gradualmente costruita con singoli Atti di unione e da questi ha tratto i caratteri della sua egemonia, si professa saldamente unitaria e intangibile[36]. D'altra parte, implicitamente temibile risulta l'eventualità che la ferrea appartenenza dell'Irlanda del Nord sia messa in discussione (come in Scozia) ricorrendo a forme costituzionalizzate di partecipazione popolare che, siano risultanti da un voto referendario[37] o espresse attraverso sondaggi, in entrambi i casi radicalizzerebbe la conflittualità intercomunitaria o giungerebbe a evocare o lo spettro dell'unificazione con la Repubblica d'Irlanda[38]. È evidente che il tema del «*consent of a majority of the people*» è cruciale non solamente in sé, ma soprattutto se inserito nella realtà politica e costituzionale nordirlandese perché una sua errata interpretazione del valore del *poll* potrebbe mettere a repentaglio l'unione sancita nel 1800. Per tale motivo questa parte del ricorso può essere valutata come un polo di attrazione particolarmente significativo che conduce verso prospettive autenticamente costituzionali inerenti alla connotazione stesso della statualità unitaria. Tuttavia, proseguendo nella lettura di questa parte istruttoria della sentenza[39] si introducono elementi analitici di maggiore concretezza. Lasciate in secondo piano le preoccupazioni del sentimento unionista sull'eventualità di una scissione che frantumerebbe l'unità di Irlanda del Nord e Gran Bretagna, la

[35] Il che non sembra sufficiente ad escludere l'Irlanda del Nord dalla tendenza separatista che la accomuna alla Scozia: sul punto v. il *paper* di M. Hastings, *Northern Ireland and Scotland Are on a Long Road Out of the UK*, in https://www.bloomberg.com/opinion/articles, 24 febbraio 2023, il *Protocol* potendo agire come un efficace detonatore.

[36] Resta tuttavia evidente anche in Irlanda del Nord (oltre che in Scozia) la presenza di una componente esplicitamente separatista alimentata dalla componente cattolica, a cui sono dedicate le peculiari riflessioni di O. Doyle in *Leaving the Union: Constitutionalising Secession Rights in the United Kingdom*, in *Federalismi.it*, 10-2022, 222 ss.; altre osservazioni. in B. Barton, P.J. Roche, *The Northern Ireland Question. Nationalism, Unionism and Partition*, London, Routledge, 2020.

[37] Occorre ricordare che la destinazione dell'Irlanda del Nord quale parte del Regno Unito fu confermata nel 1973 attraverso un *Northern Ireland (Border) Poll* che, anche a cagione dell'assenteismo della minoranza cattolica, ebbe esito positivo a favore dell'unione, ma che l'impegno governativo a ripetere ogni decennio la stessa forma di consultazione non è mai stato onorato; è a questo lontano episodio partecipativo, inserito nel periodo di amministrazione diretta dell'area da pare della Corona come poco efficace antidoto alla conflittualità dei *Troubles*, che con alquanta preoccupazione si oppongono gli unionisti di varia tendenza. Sulle condizioni che rendano possibile un nuovo referendum dello stesso genere si esprime il *blog* di A. Whysall, *Holding a Border Poll in Northern Ireland: When Does It Need to Happen and What Questions Need to be Answered?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 6 marzo 2019. Sulle implicazioni del voto del 1973 v. R.J. Sejut, *The Nortnern Ireland Constitutional Settlement of 1973 and the Loyalist Opposition*, in *Irish Jurist*, 2-1977, 243 ss., a cui aggiungere la netta riflessione critica di A. Pollak, *Why I Don't Believe un Border Polls*, in *Fortnight*, 1-2021, 11 ss.

[38] Evenienza che turba i sogni degli unionisti, soprattutto perché la questione è stata riaperta proprio con l'avvento della Brexit, come rilevano P. Diamond, B. Colfer, in *Irish Unification After Brexit: Old and New Political Identities?*, in *Horizons. Journal of International Relations and Substainable Development*, 1-2023, 92 ss. Se osservata sotto questa luce, del tutto surrettizia e tendenzialmente inquietante appare, nella sez. 16, la precisazione «*The respondents, relying on the decision of this court in R (Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] UKSC 5; [2018] AC 61 ("Miller No. 1"), contend that section 1 of the NIA 1998 does not regulate any change in the constitutional status of Northern Ireland other than whether it remains part of the United Kingdom or becomes part of a united Ireland*».

[39] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5; parr. 19-26.

riflessione sembra concentrarsi sulla misura in cui l'approvazione di una *consent motion* nel Legislativo nordirlandese possa decidere della vigenza o meno degli art. 5 e 10 del *Protocol*[40] che rispettivamente regolano la circolazione delle merci (*Customs, movement of goods*) e contemplano generici ma in realtà limitabili misure governative (*State aids*) sulla produzione attività agricola. Qui ricorrono alcuni riferimenti alla possibilità che, in relazione ai detti articoli, sia applicabile o meno qualcuna delle *Henry VIII clauses* che prevede la possibilità che con adatti interventi ministeriali, appositamente inseriti entro un progetto di legge secondario o fors'anche abusivi, annullino o alterino il contenuto di norme già presenti in altri atti del Parlamento[41].

Il terzo *Ground*[42] si addentra nel tema dell'autodeterminazione e delle sue connessioni con una partecipazione intercomunitaria che agglomera le due componenti della politica nordirlandese. Come tale, vi si ospita una disamina sull'uso del *cross-community vote* nelle votazioni dell'Assemblea devolutiva dello Stormont, della cui legittimità gli *appellants* hanno chiesto conferma.

Questo peculiare metodo di espressione del voto, che è frutto del desiderio di pacificazione sociopolitica emergente dal *Good Friday Agreement* da cui è nata la *devolution* nordirlandese del 1998, prevede che talune questioni, formalmente ammesse al dibattito e alla decisione del Legislativo di Belfast, siano qualificate come di particolare impegno civile o attinenti ai rapporti identitari tra le due comunità che formano il basilare *cleavage* dell'area, e che su queste si possa giungere a una decisione legislativa di equilibrio che sia espressamente realizzata in forza di una peculiare espressione del voto dei rappresentanti politici delle formazioni che su diversi fronti sono rappresentative del suddetto dualismo identitario. Questo procedimento, che occasionalmente sospende la distinzione maggioranza-minoranza e intende porre in parità gli orientamenti delle parti politiche, può essere ottenuto mediante la presentazione di una formale *Petition of Concern*, atto puramente politico in cui risuona la problematicità del punto in dibattito[43]. L'adozione di questa formula di raggiungimento di una decisione legislativa condivisa (sebbene oggetto di critiche, ovviamente da parte di un fronte unionista che talvolta tende a differenziare le proprie sigle partitiche[44] ma avverte la

[40] *Ibidem*; par. 20.
[41] Per un'illustrazione di tale congegno v. J. King, *The Province of Delegated Legislation*, in E. Fisher, J. King, A. Young (cur.), *The Foundations and Future of Public Law: Essays in Honour of Paul Craig*, Oxford, Oxford University Press, 2020,145 ss.
[42] *Ibidem*; parr. 19-27.
[43] Un peculiare documento del Governo nordirlandese ne ha ultimamente trattato in modo approfondito le modalità applicative: tale il *Command Paper* del Northern Ireland Office, *The Fourth Report on the Use of the Petition of Concern Mechanism in the Northern Ireland Assembly*, Belfast, in https://www. gov.uk/government/publications/, 11 febbraio 2022. La particolare problematicità di questa fonte che conduce verso un ambiguo congegno deliberativo è stata criticamente osservata da L. Rea nella relazione al Congresso IAPS 2022 *The Mechanism that Eats Itself? Revisiting Parliamentary Procedure: Examining the Petition of Concern Mechanism in the Northern Ireland Assembly*, in https://pure.ulster.ac.uk/ en/publications/, 29 aprile 2022.
[44] Come dettagliatamente precisa A. Schvartz, *How Unfair is the Cross-Community Consent? Voting Power in the Northern Ireland Assembly*, in *Northern Ireland Legal Quarterly*, 4-2010, 349 ss., alcune deliberazioni assembleari su situazioni nevralgiche per il mantenimento di pacifici rapporti (per esempio, sulla legittimità dei corpi di polizia a maggioritaria composizione protestante; sull'impatto pubblico delle *parades* orangiste, sulle riparazioni dovute a vittime di attentati o violenze) hanno sollevato ben motivate critiche sulla correttezza di questa forma di "*a priori voting*" condizionata da orientamenti o pregiudizi identitari.

necessità di riequilibrarsi con le attese dei rappresentanti cattolico-separatisti) è stata già da tempo richiesta con diretto riferimento al *Protocol* e alle attenzioni che ne derivano per il raggiungimento del consenso generale[45]. È esattamente in questo senso che va letto il quesito deducibile dalla tesi «*cross-community votes in the Assembly pursuant to section 42 of the NIA 1998 and whether the 2020 Regulations are lawful*» giunta dal giudice Colton alla Corte Suprema in questi semplici termini.

3.c. Come rispondere agli argomenti dei *Grounds*

Se, muovendo dal primo approccio alla valutazione prodotta dalla *Court of Appeal* di Belfast, alla Corte Suprema è giunta un'articolata serie di motivi di accertamento della legittimità del *Protocol* che va ben oltre le lagnanze che vi sono sottintese, una serie di risposte sono state date ai numerosi quesiti emersi dai tre *Ground.*

In primo luogo, nella ricostruzione dello scenario configurato dagli *appellants* vien fatto emergere quello che Lord Stephens definisce il «*factual background*»[46] nell'intero procedimento discusso in aula, ovvero la realtà originaria su cui si è innestata, ancora una volta tornando in piena evidenza come in precedenti giudizi, la questione del coinvolgimento parlamentare nel processo di abbandono dell'Unione europea Regno Unito e, in particolare, nella proposizione del *Withdrawal Agreement* da cui è emersa la lunga parabola del *Protocol.* A questo riguardo Lord Stephens esorta i suoi interlocutori a consultare con attenzione tutte le sezioni che più avanti nella sentenza tracciano le distinzioni sull'attività di formazione dei trattati[47] perché, una volta per tutte, siano rese chiare le differenze esistenti tra le funzioni del Parlamento e quelle dell'Esecutivo (regolate dal *Constitutional Reform and Governance Act 2010*) nell'ambito di un qualsiasi procedimento di stipulazione di un accordo di diritto internazionale che per quanto riguarda il Regno Unito sia produttivo di vistosi inserimenti nel diritto interno, sia questo un mero trattato commerciale o che produca l'abbandono dell'Unione europea. Per tale motivo, soggiunge l'autorevole relatore, occorre compiere una comparazione tra i due procedimenti, rammentando che, sebbene tutti posti nel campo della Prerogativa, sussistono differenze che vanno distinte a seconda che l'ordinario *treaty-making power* possa stipulare trattati (o annullarli) non alterando il diritto interno, o che il medesimo potere possa produrre modifiche che a pieno diritto si trasformino in componenti del sistema mediante una *incorporation*.

Questa comparazione, brevemente proposta da Lord Stephens nei suoi elementi primari[48], risulta di particolare utilità per avere precisato quali passaggi procedurali siano imposti ai contraenti governativi che sono tenuti al rigoroso rispetto di procedure negoziali che

---

[45] Aprendo con l'augurante esortazione «*John Locke once wrote, 'we should have a great many fewer disputes in the world if words were taken for what they are, signs of our ideas only, and not for things themselves'. In Northern Ireland, this advice is particularly pertinent when we talk about mechanisms for expressing consent*», sul ruolo del *consent* nel dibattito sul *Protocol*, ne propone una lettura E. Dellow-Perry in *Consent, Cross-community and The Ireland/Northern Ireland Protocol*, in *Research Matters – A blog from the Northern Ireland Assembly Research and Information Service*, Belfast, in https://www.assemblyresearchmatters.org/, 28 luglio 2021.

[46] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5; par. 28.

[47] *Ibidem*; parr. 36-47.

[48] *Ibidem*: parr. 29.

amente i medesimi princìpi, e anzitutto quello della sovranità parlamentare[49]. Va tuttavia osservato che, nel procedimento osservato per dare forma reale al *Whitdrawal Agreement* e per fissare un punto fermo al negoziato con l'Unione europea, la traballante procedura del Governo ha richiesto un *iter* che si presenta denso di complicazioni costituzionali di cui l'Irlanda del Nord, pur nella sua presunta perifericità, ha profondamente risentito radicalizzando una "questione nordirlandese" come problema nazionale del Regno Unito[50]. La Corte Suprema, come è diventato suo costume, ha elaborato, e proposto all'attenzione degli *appellants* nordirlandesi un'ampia narrativa che ricapitola gli eventi che formano il *factual background* della speculazione giudiziaria destinata a confluire nella decisione finale. Di questa minuziosa cronistoria, che potrebbe essere considerata una pedante rievocazione dei ben noti accadimenti che hanno condotto il Regno Unito verso la Brexit (ma fin qui senza alcun cenno alla questione nordirlandese), va riconosciuto il senso didascalico perché consente di ricomporre i tratti di una trasformazione rivelatrice del difettoso *modus operandi* dei governanti britannici. È pertanto utile ricondursi ad essa per rammentare fino a qual punto il *Protocol* possa favorire, secondo le intenzioni governative, la realizzazione di un nuovo equilibrio economico in Irlanda del Nord. Al di là della sua utilità come *memorandum* degli eventi succedutisi dal 2016, di questo efficace discorso ricostruttivo si può apprezzare sia l'intento didattico, sia la capacità di porre in evidenza quanto politicamente e costituzionalmente intricato sia stato il percorso della Brexit, iniziato nell'intero Regno Unito con il controverso referendum intriso di populismo, caratterizzato (con le consecutive dimissioni dei *premier* Cameron, May, Johnson e Truss) da un'instabilità ministeriale senza precedenti nella storia del Regno Unito dal secondo dopoguerra in poi, e giunto a un punto semi-definitivo con il *Withdrawal Agreement* che per quanto riguarda l'Irlanda del Nord ha generato lo schema, da molti ritenuto insoddisfacente, del *Protocol*[51].

Nella sua rievocazione degli eventi che hanno realizzato la Brexit, il relatore Lord Stephens non ha trascurato di rammentare quale ruolo abbia consentito alla Conte Suprema

[49] *Ibidem*; par. 31. Per un approfondimento tecnico soccorre il *research briefing* di A. Long, *How Parliament Treats Treaties*, London, House of Commons Library, in https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/, 1 giugno 2021.

[50] E ben probabilmente risentirà nel futuro prossimo, soprattutto con una relativa alterazione dei fragili equilibri politici della sua *devolution*, come sottolinea D. Mitchell nel contributo *Political Parties and in Northern Ireland and the Post-Brexit Constitutional Debate*, in O. Doyle, A. McHarg, J. Murkens (cur.), *The Brexit Challenge for Ireland and the United Kingdom. Constitutions under Pressure*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021, 86 ss.; v anche L.C. Whitten, *Brexit and the Northern Ireland Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2023.

[51] Agli ultimi sviluppi dell'operazione di consolidamento del *Protocol* è dedicato il nuovo *Briefing Paper* di derivazione parlamentare curato da J. Curtis, *The Northern Ireland Protocol and Windsor Protocol*, London, House of Commons Library, in https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/, 1 febbraio 2024. Tuttavia la ricostruzione operata da Lord Stephens lascia intravedere qualcosa di diverso: in altri termini, la sua notarile ricostruzione in sentenza degli eventi della Brexit rivela in controluce quanto problematica sia stata un'intera stagione di cui il completamento del *Protocol* e la fiducia governativa che ciò possa instaurare, seppure con concessioni commerciali che molti considerano parziali, all'instaurazione di un periodo di normalità dell'area sul piano interno e nei suoi rapporto con i diversi interlocutori, ancora molte conseguenze per l'Irlanda del Nord meritano di esser attentamente verificate. Non casualmente si possono tenere in conto interventi che, criticando l'orientamento emerso dalla decisione *in the matter* della Corte Suprema, ne pongono in evidenza alcuni elementi di retroguardia, come, dall'osservatorio del *Bingham Centre for the Rule of Law* ha brevemente commentato O. Garner, in *The UK Supreme Court Northern Ireland Protocol Judgment: A Return to Pre-EU Membership Orthodoxy?*, in *Brexit Institute News*, in https://dcubrexitinstitute.eu/, febbraio 2023.

di inserirsi autorevolmente, con due memorabili decisioni, nel vasto dibattito costituzionale dei precedenti anni. Nondimeno va detto che, al di là della compostezza del tono che caratterizza la densa risposta che trova sviluppo nelle numerose seguenti sezioni della sentenza[52] e, con essa, dell'implicito segnale con cui gli alti giudici hanno lasciato intendere di voler tenersi restare ben lontani dalle convulsioni della politica governativa e conservare una totale aderenza alla sovranità del Parlamento[53], alcuni aspetti meritano di essere particolarmente dedotti per giungere alla decisione conclusiva del giudizio. È infatti in questa direzione che, in un ampio blocco di sezioni diretto verso i punti finali della sentenza, sono stati ripercorsi i contenuti dei tre *Grounds*. Unilateralmente riletti secondo una tipica interpretazione *ex parte*, tutti i nodi essenziali presenti nei quesiti in origine sollevati da *appellants* diventati processualmente anonimi (i loro nomi non appaiono nella sentenza se non nella presentazione iniziale, mentre nella sua qualità di promotore dell'appello l'autentico interlocutore, ripetutamente nominato quasi come antagonista nella riflessione giudiziaria, è il giudice Colton) vengono analizzati attraverso formulazioni che non riguardano direttamente un conflitto in corso ma dirigono verso una pronuncia *de jure condendo*.
L'esame di queste categorie tematiche, che è molto approfondito e ha messo direttamente a confronto il *panel* della Corte Suprema con il giudice promotore sedente nella Corte di Belfast, pone in rilievo osservazioni da cui è possibile trarre diversi elementi di giudizio che lasciano già intravedere esiti non particolarmente propizi a una definizione positiva del caso. Ma per giungere alla chiusura del giudizio. essenziale è la ricapitolazione delle basi dell'appello e delle risposte date dalla Corte Suprema: le prime si prestano ad essere lette come punti di una non necessaria reiterazione di quanto precedentemente asserito in sede di appello, ma essenzialmente ricostruttiva è la tecnica propria di una decisione *in the matter* e da essa si delineano gli orientamenti che in qualche misura anticipano le conclusioni. Tornando dunque alla lettura del *Ground One*, vi si evidenzia una questione di mera costituzionalità derivante dal conflitto che gli *appellants* avevano proposto come sussistente nella relazione tra il *Protocol* e quanto si legge nell'art.VI dell'*Act of Union 1800* e nella sezione 7A del *Northern Ireland Act 1998*. A questo proposito e a scanso di ogni equivoco ha Lord Stephens sottolineato, che «*The appellants state that the statutory restriction is on the making of any treaty unless His Majesty's subjects of Ireland shall have the same privileges and be on the same footing as to trade as His Majesty's subjects of Great Britain*»[54], così rievocando l'esistenza il principio di eguaglianza che non può essere violato da accordi internazionali. Viene di seguito la considerazione primaria, molto ricorrente nella giurisprudenza della Corte Suprema,

[52] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC; parr. 33-51.
[53] Così esordisce dalla *Queen's University* di Belfast A. DEB, nell'articolo *Parliamentary Sovereignty and the Protocol Pincer*, in *Legal Studies*, 1-2023, 47 ss.: *«The Withdrawal Agreement between the United Kingdom (UK) and the European Union (EU), in theory, bookended the political and legal saga that was Brexit. In reality, however, the consequences of the Withdrawal Agreement continue to unfold on an almost-daily basis. In particular, its consequences for Northern Ireland speak to issues which lie at the very foundations of the UK constitution, namely the sovereignty of the Crown in Parliament»* criticando l'incapacità del Palamento britannico nel garantire, avendo negoziato con l'Unione europea, un *Protocol* presumibilmente idoneo a realizzare un'equilibrata organizzazione dei confini tra Regno Unito e Irlanda del Nord.
[54] *Allister & Peeples* [2023] UKSC 5; par. 52.

che la volontà del Parlamento è sovrana[55] fino al punto da essere in grado di opporre qualche condizione restrittiva (come in *Miller I*) all'uso della Prerogativa[56] e, nel caso, avere cura dell'attività di commercio agendo alla luce del diritto costituzionale: questo si può dire, infatti, entrando nel caso del *Withdrawal Agreement* e, ovviamente, riferendosi al *Protocol* che ne è parte integrante. Ma per giungere alla definizione di questo primo punto inerente al *limb* della costituzionalità del *Protocol*, poiché riconducibile alla volontà contrattuale che si esprime attraverso il Parlamento ma che nel caso di specie non trova le condizioni del suo esercizio, ogni lagnanza degli *appellants* sulla legittimità del programma governativo in materia commerciale derivante dagli accordi con l'Unione europea si destituisce di fondamento. In poche parole, conclude Lord Stephens, «*I would dismiss the ground of appeal in relation to the trade limb of article VI*»[57].

Data in tale una prima risposta al primo *Trade Limb*, nel suo passaggio al secondo, Lord Stephens trasferisce il suo sguardo sulla versione degli *appellants*, fatta propria dal giudice Colton, per cui dalla moderna interpretazione dell'articolo VI dell'*Act of Union 1800* deriverebbe quella che era da essi definita una grave conseguenza, ovvero che questa norma lederebbe l'esercizio del *prerogative power* consentendo che da un Trattato derivino o siano concordate conseguenze permanenti che limitino l'eguaglianza dei sudditi nordirlandesi riassunta, in relazione agli scambi commerciali con il Regno Unito, nel loro *«same footing in respect of trade»*[58]. Anche in questo caso regna *S*uprema (si perdoni la tautologia) la sovranità del Parlamento, alla cui luce viene detto che *«The clear intention of Parliament was to authorise the Government to exercise the prerogative to make the Withdrawal Agreement, including the Protocol»*[59].

La nuova proclamazione della sovranità parlamentare si propone come "accademica", ma stavolta l'intenzione di Lord Stephens è ribadire con quanta determinazione il Parlamento abbia meritevolmente aperto la strada, autorizzando il Governo a procedere in tal senso, in direzione del perseguimento del *Withdrawal Agreement*[60] e, in esso, del *Protocol.* Non è peregrino intravedere, neanche troppo tra le righe, una perorazione dell'impegno governativo a perseverare in una negoziazione intensa e prolungata, e nella stessa direzione si orienta la dichiarazione di chiusura di questa parte della sentenza: *«I would dismiss the ground of appeal in relation to the treaty limb of article VI»*[61] che lascia prevedere un drastico respingimento dell'intero *Ground.*

La particolareggiata lettura fatta da Lord Stephens delle altre sezioni del ricorso prosegue con le sue valutazioni del *Ground Two* vertente sull'art. 1 del *Northern Ireland Act 1998*, ovvero su quella norma che, non escludendo in modo assoluto che l'Irlanda del Nord oggetto

[55] *Ibidem*; par. 66. «*The most fundamental rule of UK constitutional law is that Parliament, or more precisely the Crown in Parliament, is sovereign and that legislation enacted by Parliament is supreme».*
[56] *Ibidem*; 60. «*Furthermore, as explained at para 48 of the majority judgment in Miller No. 1, the ability of Parliament to curtail or abrogate a prerogative, however well-established it may be, is consistent with parliamentary sovereignty*».
[57] *Ibidem*, par. 69.
[58] *Ibidem*; par. 70.
[59] *Ibidem*; par. 73.
[60] *Ibidem*; par. 74. «*I would observe that parliamentary authorisation for the exercise of the prerogative power to make the Withdrawal Agreement came after intense and protracted Parliamentary involvement in and focus on the arrangements for the withdrawal of the UK from the EU*».
[61] *Ibidem*, par. 78.

di *devolution* resti connessa al Regno Unito, questa possa separarsene acquistando una posizione di indipendenza o unificandosi con la Repubblica d'Irlanda. Questo è quanto asserito dal giudice Colton nell'ammettere la fondatezza del punto di ricorso, dal momento che la norma citata introduce un discorso sulla legittimità della connessione che si verrebbe a creare tra le alternative ipotesi della vigente adesione dell'Ulster al regno unitario e l'attivazione di forme di democrazia diretta che verifichino il *consent* e, quali mezzi democratici (e soprattutto "costituzionali") di espressione della volizione popolare, si traducano in sondaggi o referendum. In relazione al proporsi di questa nuova prospettiva che nell'allarmata percezione deli *applicants* incombe sulla posizione costituzionale dell'Irlanda del Nord, se non altro per sgombrare il terreno da incontrollabili puntate in avanti Lord Stephens non ha esitato a ritornare sulla significatività della decisione *Miller I* che aveva messo in discussione il difettoso impiego governativo della Prerogativa. Uno sguardo rivolto all'indietro evoca, ma senza entrare in profondità, la presenza del referendum del 2016)[62] giungendo perfino, e per esigenza di dibattito, a citare quale significativo precedente la decisione *in the matter* di un caso di provenienza nordirlandese da cui nel 2017, in diretta opposizione ai due *Secretaries of State for Exiting the European Union* e *for Northern Ireland*[63], era emerso l'assunto che la «*notice of withdrawal could not be served without the consent of the people of Northern Ireland*»[64]. Pur essendo difeso dalla Corte Suprema il valore democratico della raccolta e misurazione del *consent* in un'area il cui tasso di convivenza attraversa da sempre dure prove, quesiti più inquietanti sono sollevati dalla questione della legittimità di consultazioni adattabili al tormentato sistema politico dell'Irlanda del Nord[65]. Se considerata sotto questo profilo, la stessa ricerca di migliori condizioni di impiego di un *cross-community vote* quale parte dell'equilibrio devolutivo dell'area (non casuale è la persistenza, nella relazione di Lord Stephens, del rinvio alle pertinenti clausole del *Northern Ireland Act 1998*) e come banco di prova delle trasformazioni del modello di convivenza sociale che accentuano le ansie dell'unionismo[66], la sentenza dimostra che al di là delle divergenti conclusioni dei giudici di Belfast e della Corte Suprema il dibattito sul *Protocol* e sulle *Regulations 2020*, a cui si riconduce l'intera decisione *in the matter* emanata nel 2023, è denso di criticità per quanto riguarda una disagevole ripartenza di un'Irlanda del Nord che resterà luogo di risonanza di

[62] *Ibidem*, par. 81. «*Section 1 of the NIA 1998 was considered by this court in Miller No. 1*».
[63] *In re McCord* [2016] NIQB 85; [2017] 2 CMLR 7. Per un commento di questa che è stata considerata tra le prime reazioni giudiziali alla gestione governativa della notificazione dell'art. 50 v. P. Daly, *Brexit, Strand 1: Re McCord [2016] NIQB 05.*, in https://www.administrativelawmatters. com/blog/, 28 ottobre 2016.
[64] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5; par. 82.
[65] Nel cui schieramento unionista si stanno facendo strada motivi di dubbio sulla possibilità di una futura riorganizzazione costituzionale dell'area, come si legge in A. Fusco, *Neither British nor Irish Rule: Arguments for Northern Ireland Independence in Unionist Political Thought*, in *UK Const.L.Blog, https://ulconstitutionallaw.org*, 13 dicembre 2021, nella cui premessa emerge un'asserzione, realisticamente attribuibile alle conseguenze della Brexit e con essa del *Protocol*, che un tempo il discorso unionista avrebbe considerato un'eresia: «*Unionist arguments for independence were motivated by a classical republican concern: the arbitrary power Northern Ireland is subject to as part of the United Kingdom*».
[66] Particolarmente in un quadro dinamico della società nordirlandese in cui la comunità cattolica, e in essa la gran parte attestata su posizioni nazionaliste, è in fase di rapida crescita sul piano sia politico sia demografico. Per una lettura di questa grande assente nel dibattito sul *Protocol* innanzi alla Corte Suprema v. J. Nagle, *The Repositioning of Irish Nationalism in Northern Ireland. An Examination of Consociationalism and Devolution in Identity Change*, in *Ethnopolitics Papers*, 21-2012, 2 ss.

ben altre rivendicazioni politiche destinate a estendersi verso l'intero Regno Unito e tenerne sotto tensione, oltre che l'equilibrio devolutivo, l'intera democrazia costituzionale.

3.d. Una conclusione netta e (ma non del tutto) tranquillizzante

Facendo perno su minuziose ricostruzioni del caso nordirlandese e analisi delle questioni che ne derivano, nella parte terminale della sua relazione Lord Stephens dirige la decisione della Corte Suprema verso una rapida e molto sintetica conclusione. Pur con alcune forzature concettuali distribuite nel discorso sui *Grounds*, da cui trapela una marcata fiducia nell'affidabilità delle opzioni governative racchiuse nel *Protocol* e quindi concordate con l'Unione europea, il risultato dell'intera sentenza si basa su rilievi che entrano in sintonia con i motivi che reggono il programma britannico per l'Irlanda del Nord e ne informano l'attività futura. In questa prospettiva si collocano alcuni punti fermi di un giudizio che si prodiga nel confermare precedenti certezze, respingendo ogni contestazione sulla legittimità del *Protocol* e, di fatto, fornendo un prezioso supporto alle opzioni che il Governo conservatore ha statuito per chiudere (almeno provvisoriamente) il cerchio della vicenda Brexit per quel che ne riguarda il lato nordirlandese.

A ciascuno dei rilievi degli *appellants* sono opposte confutazioni e asserzioni che inducono a confermare le promesse contenute nel *Protocol* e rimbalzate nelle *Regulations 2020*. Ne deriva una dichiarazione di fiducia relativa ai criteri di funzionamento di una democrazia di base ove il *cross-community* e l'istituzionalizzazione delle petizioni di *concern* trovano come sede elettiva, più che in sondaggi popolari potenzialmente turbolenti, l'Assemblea dello Stormont[67], ma qui realizzando una prospettiva illusoria di completa pacificazione del dibattito politico. A questo proposito viene visibilmente avvalorato che la presenza nel *Protocol* di regole sull'espressione del *consent*, perfettibili dopo un primo periodo sperimentale e con e nuovi adattamenti legislativi, saranno poste sotto la diretta responsabilità del Segretario di Stato[68], e su questo punto la serenità di giudizio della Corte Suprema sembra entrare in contraddizione con le preoccupazioni degli scettici esponenti dell'unionismo e del giudice Colton quali promotori de giudizio *in the matter*. Scarsi sono i riferimenti finali alla Prerogativa, alla sovranità parlamentare e all'applicazione delle *Henry VIII clauses*, componenti dell'intero discorso sulla cui ortodossa e scontata esistenza la Corte Suprema non sembra nutrire alcun dubbio, sicché nella parte conclusiva della sentenza non se ne trova impronta alcuna.

Ne risulta che, null'altro restando da dire, oltremodo sintetica e ben prevedibile è stata la conclusione dei supremi giudici che sotto l'abile conduzione di Lord Stephens hanno respinto in blocco, di fatto negandone la consistenza, tutte le istanze che su richiesta degli *appellants* erano state trasmesse dalla Corte di Belfast. Così si è espresso il relatore dichiarando che «*I would dismiss all the grounds of appeal and answer in the negative all the questions in relation to which the Court of Appeal gave leave*»[69] e in tal modo trasmettendo un messaggio che, avendo pienamente confermato la legittimità del *Protocol*, ha certamente deluso i protagonisti del dibattito e, rimbalzando nella società civile e tra gli addetti ai lavori non è stato

[67] *In the matter Allister and others* [2023] UKSC 5; parr. 93-102.
[68] *Ibidem*; parr. 103-106.
[69] *Ibidem*; par. 111.

immune da commenti critici in cui, sia in Irlanda del Nord e sia nell'intero Regno Unito, ricorre l'osservazione che di questa sentenza ha enfatizzato un'elevata dose di ortodossia contenutistica in cui effetti possono avere momentaneamente tranquillizzato il Governo centrale e, sullo sfondo, un partito conservatore che nel futuro prossimo dovrà sostenere l'urto delle elezioni generali, ma non ha contribuito in modo significativo alla risoluzione del problematico disagio delle Sei Contee[70].

4. La parola alla Scozia nella *Reference by the Lord Advocate* [2022] UKSC 31

Un altro e molto importante *judgement* che, al pari del precedente, può particolarmente interessare il costituzionalista che si occupa di cose britanniche consiste nella *Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 to the Scotland Act 1998*[71] (d'ora in poi: *Reference by the Lord Advocate on devolution issues*).

Il caso si propone come una massiccia offensiva del nazionalismo scozzese che ha assunto le sembianze di un appello proveniente dall'area ormai emblematica di una *devolution* che aspira alla realizzazione di un radicale passaggio autodeterminativo e che, avendo tratto molti e apprezzabili vantaggi sotto il duplice profilo di un nuovo benessere economico e di una solida amministrazione, ambisce a radicalizzare la propria posizione costituzionale orientandosi in direzione dell'ingresso in una condizione di piena indipendenza.

Per una prima contestualizzazione della decisione emanata della Corte Suprema nel 2022 è sufficiente che si rammenti come dal 2007, in seguito all'approvazione dello *Scotland Act 1998* e concluso il primo periodo di un'amministrazione formata da una coalizione di laburisti e liberali, la Scozia sia governata dallo *Scottish National Party (SNP)*[72]. Quale formazione politica di evidente connotazione identitaria in cui il nazionalismo si fonde con un chiaro orientamento socialdemocratico, e che è solitamente sorretta da un consenso popolare che ha prodotto buoni risultati elettorali, fin dai primi anni Settanta del secolo scorso lo *SNP* ha condotto le proprie rivendicazioni dapprima verso la formula di *devolution* che reso la Scozia un apprezzabile prototipo di regionalismo asimmetrico e quindi, alla fine di quello stesso decennio, ha spinto la propria rivendicazione di autogoverno verso la più ra-

[70] Al di là dell'ovvia soddisfazione governativa, sul favore accordato all'intera vicenda del *Protocol* v. alcuni contributi critici, talvolta caratterizzati da titoli corrosivi: cfr. dal *Brexit Institute*, J. Bell, *The Supreme Court Judgement in Re Allister et al. – Constitutional Statutes, Quo Vadis?*, e O. Garner, *The UK Supreme Court Northern Ireland Protocol Judgment: A Return to Pre-EU Membership Orthodoxy?*, entrambi reperibili in https://dcubrexitinstitute.eu/, febbraio 2023; dalla *Constitution Society*, L.C. Whitten, *On Orthodoxy and Unanswered Questions: the Allister Ruling and Why It Matters*, in https://consoc.org.uk/, 21 febbraio 2023; dalla *UK Constitutional Law Association*, K. Majewski, *Re Allister: The End of Constitutional Statutes?*, in https://ukconstitutionallaw.org/, 21 febbraio 2023; in M. Elliott, *Nothing to See Here? Allister in the Supreme Court*, in *Public Law For Everyone*, in https://publiclawforeveryone.com/, 23 luglio 2023. Per un ottimo commento italiano v. B. Barbisan, *La coda che scodinzola il cane. Il* Northern Ireland Protocol *al vaglio della Corte Suprema del Regno Unito nel caso* Allister v. Secretary of State (2023), di prossima pubblicazione in *Costituzionalismo britannico e irlandese*, giugno 2024.

[71] [2022] UKSC 31.

[72] Cfr. G. Hassan (CUR.), *The Modern SNP: From Protest to Power*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2009.

al Movement[73] e con altre organizzazioni di sentimento separatista che in esso sono confluite. L'inclusione nel programma politico del nazionalismo scozzese di un'esplicita domanda di separazione dal Regno Unito alimenta tuttora, quali miti di una didattica dell'identità che risuona nell'immaginario nazionale, la proclamazione della medievale Dichiarazione di Arbroath firmata dai baroni del 1320[74] e la memoria della traumatica ablazione di una parte essenziale del proprio sistema costituzionale, ovvero dell'antica assemblea parlamentare degli *Estates*, che fu l'eclatante conseguenza dell'approvazione dell'*Act of Union 1707*[75]. Su questi antichi precedenti si è formata la memoria di un'identità che con accettabile approssimazione culturale si considera parte della cosiddetta *celtic fringe* del Regno Unito, e che, avendo infine portato a un favorevole esito una lunga campagna per l'autogoverno imperniata sul recupero di un'autonoma funzione legislativa, ha generato la svolta indipendentistica che si vorrebbe esserne la più naturale e ovvia conseguenza costituzionale[76]. Se nel frattempo molti esponenti dei neo-nazionalismo si stavano esercitando nel comporre ipotetiche forme costituzionali di una Scozia pienamente autodeterminata, immaginare progetti di restaurazione parlamentare e compilare programmi indipendentistici[77], la concreta campagna per il raggiungimento dell'indipendenza era sembrata giungere nel settembre 2014[78] portando fino a un passo dal successo un referendum che tuttavia, per uno scarto minimo di voti, aveva clamorosamente mancato l'obiettivo, se non ancora dell'indipendenza immediata, dell'apertura di un procedimento concordatario di separazione dal Regno Unito. Da qui provenivano una nuova e considerevole ascesa delle sorti politiche dello *Scottish National Party* e l'immancabile presenza, nei suoi progetti, della tensione verso un nuovo voto popolare. Non desta sorpresa che l'ulteriore radicalizzazione dell'impegno indipendentistico in Scozia abbia tratto un impulso ancora più formidabile per effetto dell'abbandono britannico dell'Unione europea, entro i termini di una nuova radicalizzazione prodotta dall'esito del referendum indetto nel 2016 dal Governo conservatore e domi-

[73] Fondamentale l'opera di uno dei suoi fondatori, J. Brand, *The National Movement in Scotland*, London, Routledge & Kegan Paul, 1978.
[74] E.J. Cowan, *"For Freedom Alone": The Declaration of Arbroath*: Edinburgh, Birlinn, 2014.; e K.P. Müller, *Scotland and Arbroath, 1320-2020: 700 Years of Fighting for Freedom, Sovereignty, and Independence*, Peter Lang, Berlin, 2020.
[75] Da qui l'elezione della traumatica svolta dell'Unione come punto di partenza di un dissenso plurisecolare; tra le molte letture disponibili cfr. gli ampi studi di D. Daiches, *Scotland and the Union*, London, John Murray, 1977; M. Fry, *The Union. England, Scotland and the Treaty of 1707*, Edinburgh, Birlinn, 2006; e C.A. Whatley, *The Scots and the Union*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2006.
[76] Su questa progressione si voglia vedere A. Torre, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, 2-2013, in https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/2_2013_Torre.pdf.
[77] Tra i molti, V. Elliot Bulmer in *A Model Constitution for Scotland. Making Democracy Work in an Independent State*, Edinburgh, Luath Press, 2013, rist.; L. Paterson, *A Diverse Assembly. The Debate on a Scottish Referendum*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 1998; J.E. Murkens, P. Jones, M. Keating, *Scottish Independence. A Guide*, Edinburgh, Edinburgh Univerity Press, 2002; e più di recente I. Macwhirter, *The Road to Referendum*, Chicago (IL), Cargo Publishing, 2013.
[78] Su cui, da un'ampia bibliografia, v. A. McHarg, T. Mullen, A. Page, N. Walker (cur), *The Scottish Independence Referendum. Constitutional and Political Implications*, Oxford, Oxford University Press, 2016, e A. Torre (cur.), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2016. Osservazioni di particolare interesse in C. MacAmhlaigh, … *Yes, but is it legal? The Scottish Independence Referendum and the Scotland Act 1998*, http://ukconstitutionallaw.org/, 12 gennaio 2012.

endo a un programma più cauto ma sempre volto verso la richiesta di indipendenza, aveva espresso una nitida maggioranza favorevole all'opzione *remain* ma frustrata dal risultato complessivo della consultazione su scala britannica, e lo stesso *Scottish National Party*, che aveva già radicalizzato il suo ruolo di schieramento di opposizione nella Camera dei Comuni e si avviava a proporsi come il terzo partito britannico in ordine di consistenza parlamentare[79] vedeva ridursi l'opportunità di conservare sostenibili rapporti con il Regno Unito e di trasformarsi da movimento regionale a partito pienamente inserito nello scenario internazionale[80]. Per l'intera società scozzese sfumava in tal modo la prospettiva di dirigere verso la realizzazione di un sistema costituzionale di pieno diritto basato sui valori di un compatto movimento nazionale[81], ma contemporaneamente acquisiva la consapevolezza di quanto arduo sia promuovere e organizzare un referendum separatistico[82] e, soprattutto, condurlo al successo. È ben evidente che, essendo di questa natura la polarizzazione degli interessi politici e costituzionali della Scozia nazionalista la richiesta di *reference* presentata alla Corte Suprema dai quattro *appellants*[83] (in ciò tecnicamente istruiti dal *Legal Directorate* del Governo scozzese) ha visto in primo piano le questioni tra loro intrinsecamente connesse dell'indipendenza scozzese e del referendum. Questo secondo appello alla democrazia diretta intravista dai governanti di Edimburgo come forma costituzionalmente legittima per forza di legge, o almeno suscettibile di legittimazione concordataria come avvenne per il referendum del settembre 2014, prende posizione nel centro dell'intera questione scozzese. Per contestare quanto è stato demandato in questa occasione alla *reference* della Corte Suprema è stato schierato un gruppo di *King's Counsels*, a loro volta sostenuti quali *respondents* dai legali dell'Ufficio dell'*Advocate General for Scotland* che è organo della

[79] Cfr. L. Thompson, *The New Opposition: How will SNP MPs influence Westminster politics*?, London, The Constitution Unit, in *https://constitution-unit.com/*, 1 giugno 2015; e il polemico commento di P. Cairney, *The SNP has blown British politics apart – and the UK must now change if it is to survive*, Edinburgh, Centre of Constitutional Change, in https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/ opinions/, 11 maggio 2015.

[80] Questa l'esplicita intenzione contenuta nel manifesto politico del *Cabinet Secretary for Constitution, External Affairs and Culture* A. Robertson, *Building a New Scotland: an Independent Scotland in the E*, in https://www.gov.scot/about/who-runs-government/cabinet-and-ministers/cabinet-secretary-for-the-constitution-external-affairs-and-culture/, 17 novembre 2023. Numerosi *think tank* scozzesi hanno affrontato la medesima questione con analoghi argomenti: tra questi v. l'ampia disamina di E. Hepburn, M. Keating, N. McEwen, *Scotland's New Choice: Independence after Brexit*, Edinburgh, Centre on Constitutional Change, 2021; e le osservazioni, dalla *Royal Society of Edinburgh*, nella nota di K. Hughes, *The Scottish Government Case for an Independent Scotland in the EU*, in https://rse.org.uk/resources/resource/ blog/, 29 novembre 2023.

[81] Si vedano, tra i molti, B. Thomson, G. Mawdsley, A. Payne, *Scotland's Future: The Constitutional Report* Card, Edinburgh, Reform Scotland, 2014; W. Elliot Bulmer, *Constituting Scotland: The Scottish Independence Movement and the Westminster Model*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2016; e il recente D.J. Scheffer, M. Babin, *What's Next for Scotland's National Movement?*, New York, Council on Foreign Relations, in https://www.cfr.org/in-brief/, 13 maggio 2021, nel cui esordio si legge il quesito «*The victory of pro-independence parties in Scotland's elections means that another referendum is on the agenda. What's at stake, and what comes next?*».

[82] Su questo argomento può soccorrere l'ausilio della lettura comparativa in L. Walker-Nolan, *Political Severance – Secession Referenda, Their Convocation and Ratification: A Comparative Study*, in *International Journal on Minority and Group Rights*, 4-2018, 591 ss.

[83] Dorothy Bain (in carica come *Lord Advocate* fino al 2021), e i *King's Counsels* Tom Hickman e Christine O'Neill, e Paul Reid.

Corona, e ovviamente del Governo britannico, con mansioni di alta consulenza sul diritto di *Scots law*[84]: per completare la lista dei partecipanti al dibattito va segnalata presenza di due avvocati che hanno rappresentato la *Livingstone Brown Limited*, influente studio legale con sede a Glasgow.

4.a. La questione costituzionale scozzese tra *referendum* e (possibilmente) indipendenza

Se essenzialmente costituzionale è il retroterra del caso scozzese fatto oggetto dell'*adjudication* della Corte Suprema entro un quadro di riferimento che certamente è meno drammatico se si guarda alla stringente attualità di quello che è stato sollevato sul *Protocol* per l'Irlanda del Nord, si può ben comprendere quanto rilievo sia stato attribuito alla questione posta dagli appellanti e quanto aspra, almeno a prima vista, la contesa su cui è stata interpellata la *division* presieduta dallo scozzese Lord Reed che ne è stato principale protagonista quale conduttore del dibattimento ed estensore della decisione, e formata da altri quattro giudici tra cui lo stesso Lord Stephens, alto giudice nordirlandese destinato a guidare la decisione del 2003 sulla legittimità del *Protocol* applicato alla sua terra d'origine. Semplice e diretto è il quesito su cui è si è imperniata l'intera operazione della Corte Suprema nel caso in questione, la cui formula d'apertura *«Does the Scottish Parliament have power to legislate for the holding of a referendum on Scottish independence?»*[85] rivela l'esistenza della prospettiva costituzionale nutrita da un nazionalismo diretto verso la prospettiva di un'autodeterminazione lungamente desiderata.

La domanda contenuta nella formula può sembrare banale poiché è ben noto che, se si osserva a quale punto di realizzazione siano arrivati il peculiare progresso delle istituzioni scozzesi e l'impatto del pensiero politico che se ne è reso interprete coltivando l'argomento separatista, la *devolution* creata nel 1998 con lo *Scotland Act* forma oggi il più avanzato esempio di applicazione della formula di governo asimmetrico che si registra nelle tre aree diverse dall'Inghilterra[86].

Tuttavia non è questa evidente oggettività che la Corte Suprema è stata chiamata a verificare rispondendo all'invocazione del suddetto paragrafo dell'art. 34 dello *Scotland Act* come strumento legislativo che possa dirigere il nuovo riformismo verso l'indipendenza. Ben più

[84] Questo Ufficio, che entra in costante dialettica con il *Lord Advocate* (che invece è organo del governo devoluto quale suo massimo esponente giuridico) opera come guardiano dell'attività legislativa del Parlamento scozzese che, potrebbe sconfinare dai limiti desumibili dallo *Scotland Act 1998*, alla cui luce esercita un costante controllo di ogni ricorso su *devolution issues* emergenti nei giudici di Corti di giustizia o *Tribunals* amministrativi dell'area. Ha facoltà di intervenire nei procedimenti formativi di queste *issues* che concernono rapporti tra le amministrazioni scozzese e britannica, nonché di intervenire in giudizi rientranti nella competenza della Corte Suprema, alla quale può ricorrere su singoli disegni di legge onde evitare sconfinamenti che possano entrare in contrasto con gli orientamenti di Westminster.

[85] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; par. 1.

[86] Che formano un sistema pluriforme, come tra i molti ha osservato J. Curtice in *A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom*, in *Publius*, 1-2006. Invece, partendo dal referendum regionale della *North-East*, ha rifiutato la *devolution* condizionando la formazione di un panorama complesso e ricco di problematicità amministrative e istituzionali, nonché accentuando l'asimmetria dei governi territoriali del regno. Su questo punto sia sufficiente soffermarsi su R. Hazell, *The English Question* in *Publius*, 1-2006, 37 ss.; il medesimo autore ha curato il volume collettaneo *The English Question*, Manchester, Manchester University Press, 1-2006, 95 ss. Si veda anche il saggio ottimamente argomentato da S. Parolari, *Il regionalismo inglese. The dark side of devolution*, Padova, Cedam, 2008.

impegnativo è stato circondare di argomenti costituzionalmente sostenibili questo radicale punto di ripartenza del programma nazionalista visibilmente diretto verso un traguardo ben più impegnativo, traducendo la rivendicazione in un autentico *devolution case* meritevole di essere portato in giudizio innanzi alla Corte Suprema e di questa ottenere la massima attenzione per soddisfare, almeno in una linea di principio che possa legittimare l'apertura di un procedimento concordatario, la più ovvia delle richieste: il consenso su un secondo referendum che decida della separazione della Scozia dal Regno Unito. Tuttavia, avendo lucidamente previsto che quest'ultima è la vera questione verso cui è protesa l'intera vicenda della *reference*, nella sua relazione Lord Sales ha diretto il discorso verso la strettoia di due «*preliminary issues*»: in primo luogo, se davvero l'istanza sollevata dal *Lord Advocate* sia da considerare come una *devolution issue* (in caso contrario, la stessa *reference* non sarebbe procedibile, trasformando la richiesta nazionalista in una semplice chiacchiera extraprocessuale); in secondo luogo (e tale sia la *issue* più insidiosa), se l'eventuale *reference* su un accertato caso di *devolution* possa essere discrezionalmente rifiutata dalla Corte Suprema, che ne ha la potestà[87] o, se accettata, quale sia il merito della risposta.

Molto prudentemente, avendo trasportato la *ratio* del suo giudizio sul concreto versante della soggettività della Corte Suprema quale organo giudicante dotato di un discernimento il cui esercizio sia ampiamente discrezionale, nella parte programmatica della relazione il giudizio si è snodato attraverso un inquadramento del *background* ricostruttivo delle circostanze politiche che nella Scozia hanno reso possibile l'apertura di condizioni favorevoli alla concretizzazione del programma indipendentistico[88]. Per dare concretezza a questo primo passaggio compaiono, nella relazione di Lord Reed, dapprima un'ampia disamina dedicata alla tecnica di definizione dell'intero caso come *devolution issue* definibile alla luce dello *Scotland Act 1998*[89]; e quindi, in un'altra e più contenuta serie di sezioni argomentative, è analizzata la questione-chiave dell'ammissibilità in giudizio della richiesta di *reference*[90]. Fin qui si sono estese le prime valutazioni dei giudici; dopodiché, ripercorsi i rilievi del *Lord Advocate*[91] e quelli presentati *ad adiuvandum* dallo stesso *Scottish National Party* che per

[87] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; 1: «*even if the question is a devolution issue, should the court nevertheless decline to accept the reference in the exercise of its discretion?*».
[88] *Ibidem*, parr. 4-11.
[89] *Ibidem*, parr. 13-47. Un'antesignana definizione della *devolution issue*, che analiticamente indicava i criteri di riconoscimento di tale categoria contenutistica, proveniva direttamente dall'Ufficio dell'*Advocate General for Scotland*: così nel *memorandum* denominato *Devolution issues and acts of the Lord Advocate. An informal consultation*, su cui cfr. la risposta di *JUSTICE* in https://files.justice.org.uk/ wp-content/uploads/, ottobre 2010. Il documento appariva a margine dell'attività della *Commission on Scottish Devolution* (nota anche come *Calman Commission*) formata dai partiti dell'unionismo scozzese che nel 2007-2009 svolgeva la sua attività producendo un Rapporto che, di fatto, induceva lo *Scottish National Party* a rallentare la propria corsa verso la rivendicazione del referendum sull'indipendenza (su natura e attività della Commissione v. H. Holden, *The Commission on Scottish Devolution – "the Calman Commission"*, London, House of Commons Library, 2010.
[90] *Ibidem*; 48-54; Nella sua qualità di atto processuale, la *reference* di adatta alla presenza di disegni di legge *in itinere* o di questioni richiedenti un accertamento, come si può evincere dall'ampia delucidazione nella voce *Reference* in F. De Franchis, *Dizionario giuridico – Law Dictionary*, Milano, Giuffrè, da cui trarre che «*Il termine indica più spesso la rimessione dell'esame o della decisione di una complessa questione tecnica o il compimento di certi atti al* referee», 1260.
[91] *Ibidem*, parr. 55-83.

la prima volta si è inserito in un dibattimento quale soggetto politico avente interesse[92], molto rapidamente è giunta la conclusione, prevedibilmente contraria alla pretesa scozzese di compiere un salto di categoria materializzando tra le *devolved matters* contemplate nello *Scotland Act* il potere (peraltro inesistente se non nell'immaginazione separatista) di attivazione di un nuovo referendum.

Senza che sia necessario entrare nei meandri di questa parte della relazione la cui lettura può essere demandata al volenteroso lettore, questi passaggi programmatici possono essere ricostruiti in alcuni loro dettagli essenziali, partendo dall'essenziale cenno che lo scozzese Lord Reed, ben consapevole del livello raggiunto dall'influenza nazionalista sulla crescita del desiderio di separazione costituzionale dal Regno Unito, dedica alla circostanza che, dopo avere favorito il vistoso successo dello *Scottish National Party* come spontanea reazione alla svolta della Brexit[93], la pretesa indipendentista appare prudentemente ferma sulle posizioni costituzionalmente più contenute di un allineamento più movimentista che partitico, entrato in una evidente crisi di *leadership* e di consenso popolare[94]. Non stupisce che, nella relazione della Corte Suprema, per dare conto del passaggio della Scozia alla regola nazionalista sia inserito lo scarno e quasi gelido cenno cronachistico che è riservato all'epocale successo dello schieramento nazionalista, formazione che nell'ormai lontano 2007 e con il sostegno di molte formazioni della società civile, aveva raggiunto l'obiettivo di governare sorpassando la coalizione *lib-lab* che aveva retto le istituzioni nei primi anni della devoluzione[95].

4.b. Come chiudere il dibattito sulla distinzione tra *reserved* e *devolved matters*

È al primigenio avvento dello *Scottish National Party* governante che Lord Reed si riferiva, evidentemente dando per noto ciò che è sotto gli occhi di ogni suddito britannico, ovvero che la tensione separatista era già stata apertamente enunciata nei programmi nazionalisti fin nella fase genetica della devoluzione, che connetteva l'intento autodeterminativo e i suoi programmi politici a iniziative tutte rivolte verso la prospettiva dell'indipendenza. La prima di queste, dotata di particolare efficacia, era dapprima giunta all'ottenimento nel 2013 dell'*Order in Council* prodotto dal Governo britannico che, modificando per l'occasione l'ordine delle cose, aveva ammesso come una clausola della legge devolutiva consentisse l'indizione, nel 2014, di un referendum in cui fosse legittimo e costituzionalmente accettabile (ma, questa, è un'altra storia) affrontare la questione della separazione scozzese[96]. In

---

[92] *Ibidem*, parr. 84-91.

[93] È un esito concreto che è stato commentato dal *Centre for Constitutional Change* dell'Università di Edimburgo, in N. McEwan, *The Brexit vote and the Union: Scotland five years on*, in, 24 giugno 2021. Di particolare interesse sono le osservazioni di A. Thiec in *The Impact of Brexit on the SNP's Narrative of Independence*, in *Observatoire de la Société britannique*, 26-2021, 103 ss.; e, da un osservatorio privilegiato, l'ampia analisi di D. McCrone, *Explaining Brexit North and South of the Border*, in *Scottish Affairs*, 4-2017, 391 ss.

[94] Una condizione critica che è stata commentata da J. Foley, T. Montgomery, E. Kerr in *The Antinomies of Inurgency: The Case of the Scottish National Party*, in *The Political Quarterly*, 4-2023, 535 ss..

[95] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; 3: «*First, the background to the reference should be briefly explained. The Scottish National Party, which is committed to Scottish independence, has formed the Scottish Government since 2007*».

[96] *Ibidem*¸ 5: «*In 2013 an Order in Council was made under section 30(2) of the Scotland Act so as to enable the Scottish Parliament to legislate for the holding of a referendum on independence*».

seguito, pur attraverso alcuni momenti di proclamazione di una volontà referendaria andata a vuoto e di fatto trasformata in un miraggio, l'estensione rivendicativa è giunta fino alla richiesta che un secondo voto popolare possa essere presentata al Governo britannico soccorrendo la distinzione tra *reserved* e *devolved matters* presente nello *Scotland Act.* In questo caso la tesi esposta dal *Lord Advocate* per raggiungere l'obiettivo di una seconda consultazione referendaria era consistita nell'osservare che, nel caso che una richiesta in tal senso non sia accolta dalle istituzioni di Westminster, si possa far sì che la basilare decisione sia demandabile al Parlamento di Edimburgo a cui sia attribuita, per deduzione, una piena «*legislative competence*». Questa ipotesi di legittimazione alternativa è stata dichiarata da Lord Reed come del tutto surrettizia, dal momento che, pur comparendo nello *Scotland Act 1998*, art. 29(2)(b) la doppia e potenzialmente confusiva definizione storica dell'*Union of the Kingdoms of Scotland* and *England* come sinonimo di *Parliament of the United Kingdom*[97], è di quest'ultimo il potere esclusivo di operare nella sfera delle *reserved matters* che sono proprie dell'asse di potere che compete dal Legislativo di Londra e, ma solo in ipotesi eccezionali che implicano un adattamento della Prerogativa, al Governo.

Qui ristabilito il primato della sovranità parlamentare contro ogni eventualità di esistenza di un contropotere che derivi da velleità di autodeterminazione, la Corte Suprema ha accertato che nessuna norma esistente nella legge del 1998 possa alterare questo equilibrio, e pertanto che ogni attivazione referendaria *«would accordingly relate to a reserved matter, and be outside the legislative competence of the Scottish Parliament»*[98].

Con questa prima parte della sentenza e con le sue pertinenti osservazioni il *panel* incaricato di sorvegliare l'andamento dell'impegnativa petizione del *Lord Advocate* ha diretto la sua attenzione verso il concetto di «*legislative competence*» che il nazionalista scozzese intende attribuire alla propria istituzione parlamentare che tale potestà si è vista attribuire come elemento essenziale della *devolution* e che invece la giurisdizione britannica, estraendo direttamente dal diritto costituzionale, riconosce come esclusiva pertinenza, nel campo delle *reserved matters*, alle aule di Westminster. Questa distinzione è stata segnata mediante diretti riferimenti agli art. 31-33 dello *Scotland Act 1998* e in particolare a quella norma che individua gli attori abilitati a proporre direttamente una *reference* sulla competenza a legiferare e a decidere in merito. Una volta fissato questo primo paradigma giurisdizionale (la cui osservazione rientra in quella disponibilità della Corte Suprema che, con scarsa soddisfazione del *Lord Advocate*, si potrebbe definire affermando che "il *Lord Advocate* propone e la Corte Suprema dispone") il corso della decisione è stato ulteriormente dettato da Lord Reed

[97] Tale il quesito essenziale posto dal *Lord Advocate* e dalla cui dilemmaticità sarebbero potute derivare impegnative conseguenze costituzionali: «*Does the provision of the proposed Scottish Independence Referendum Bill that provides that the question to be asked in a referendum would be "Should Scotland be an independent country?" relate to reserved matters? In particular, does it relate to: (i) the Union of the Kingdoms of Scotland and England (para.1(b) of Schedule 5); and/or (ii) the Parliament of the United Kingdom (para.1(c) of Schedule 5)?*, come sintetizzato nella chiara esposizione di S. Tierney che dell'*appellant* analizza la posizione in *The Lord Advocate's Reference: Referendums and Constitutional Conventions*, in https:// ukconstitutionallaw.org/, 4 ottobre 2022.

[98] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; par. 8.

e elaborato *extra ordinem* dall'Esecutivo scozzese e gettato nella mischia per progettare una seconda consultazione referendaria con lo scopo precipuo di «*ascertaining the views of the people of Scotland on a question about the independence of Scotland*» mediante la proposizione del quesito «*Should Scotland be an independent country?*»[99].

Sul merito di questa sortita del Governo scozzese, che si è spinta fino a prevedere nel disegno di legge anche la minuziosa organizzazione di una consultazione popolare sul cui effetto *advisory* o *mandatory* sarebbe utile aprire un'articolata disamina[100], è spontaneo sollevare alcuni dubbi. Senza dire dell'inopportunità costituzionale dell'iniziativa in questione, un elemento irto di difficoltà è la concretezza della proposta e, se si vuole, l'ingenuità o il calcolo che hanno indotto un nazionalismo in relativa crisi politica a tentare una forzatura del blocco costituzionale che da secoli sigilla la *vexata quaestio* dell'unità del Regno Unito. Questo limite di pensiero degli *appellants*, seguendo l'itinerario interpretativo efficacemente tracciato da Lord Reed, può essere analizzato sotto due aspetti critici.

Da un lato, la natura intrinsecamente contraddittoria del sistema scozzese di diritto pubblico che è in parte codificato con quella sufficiente precisione che deriva, senza dire del pensiero di *Scots law*, dalla comunicazione con il costituzionalismo inglese e, ultimamente, con i princìpi provenienti dai contatti con l'Unione europea; ma che subisce il fascino di considerare la sostanza della propria legittimità come aperta a interpretazioni a-giuridiche che facciano appello alla parte "non scritta" dell'ordinamento devolutivo regionale[101]. Questo aspetto, come già osservato, è stato stigmatizzato dai supremi giudici che hanno escluso che la netta demarcazione vigente tra *reserved* e *devolved matters* possa diventare permeabile in talune occasioni che non siano appositamente legittimate dal Parlamento di Wesminster fino al punto di forzare il blocco della costituzionalità. Dall'altro lato va rilevata la tendenza dello *Scottish National Party* (anch'esso partecipe del giudizio attraverso I propri consiglieri e le cui visuali sono state tenute in particolare conto pur senza speranza alcuna di essere accettate come elementi determinanti della *reference*) a tributare un'eccessiva fiducia all'effetto performante dello *Scotland Act 1998* che spesso è sopravvalutato come oggettiva base giuridica di molte iniziative amministrative o legislative delle istituzioni scozzesi e come essenziale fonte della stessa identità costituzionale del sistema devolutivo. Su questo punto, pur senza negare la legittimità dell'Atto né tentare di ridimensionarne la valenza costituzionale, la Corte Suprema ha dato la sua risposta alla richiesta scozzese di

[99] *Scottish Independence Referendum Bill [pre-introduction]*, art. 1 *"Purpose of this Act"* e art. 2 "*Referendum on Scottish independence*", par. 2. Su questo *purpose*, e sul senso stesso del lancio in scena del *Bill*, v. quanto si chiede scetticamente L. Trueblood, nel *blog* della UK Constitutional Law Association *What is the "purpose" of the Scottish Independence Referendum Bill?*, in https://ukconstitutionallaw.org/, 11 ottobre 2022.

[100] Soprattutto nel clima determinato dalle vicende dello storico *withdrawal*, come ha osservato M. Gordon in *Referendums in UK Constitution: Authority, Sovereignty and Democracy after Brexit*, in *European Constitutional Law Review*, 2-2020, 213 ss., in cui appaiono osservazioni critiche circa *«the legal status of referendums in the UK constitutional system, based around a distinction between direct democratic decisions which have have 'advisory' or 'binding' effects»*. Sulla potenzialità destabilizzatrice del referendum nel Regno Unito v. N. Le Roux, *The EU Referendum and Some Paradoxes of Democratic Legitimacy*, in https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/, 14 luglio 2016.

[101] Particolarmente interessanti, su questo punto, le osservazioni di B. Winetrobe, *Enacting Scotland's "Written Constitution": The Scotland Act 1998*, nella *Special Issue "A Century of Constitutional Reform"* curata da P. Norton in *Parliamentary History*, 1-2011, 85 ss.

reference testimoniando la sua capacità di condurre, a tutte spese del *Lord Advocate* e delle istanze del nazionalismo scozzese, un impegno costituzionalistico di considerevole portata.

4.c. Ricapitolazione della *reference* e prima risposta finale della Corte Suprema: esistenza di una "*devolution issue*"

L'appello scozzese al paragrafo 34 della *Schedule* 6 che compare in appendice nello *Scotland Act 1998* viene scomposto nelle sue implicazioni e, su questa base, configurato come un tentativo impercorribile per realizzare una qualsiasi concessione che produca un concreto sviluppo separatista, o per concedere qualsiasi ammissione che una simile ipotesi possa trovare legittimamente qualche spazio nell'ordinamento costituzionale del Regno Unito. È verso questa prospettiva che, nulla lasciando di intentato, muove il resto della relazione di Lord Reed che volgendo verso la conclusione, ripercorre in modo dettagliato (e a tratti alquanto critico) i quesiti proposti dal *Lord Advocate*.

La prima riflessione con cui si è inaugurato il corpo argomentativo che volge la sentenza alla conclusione è dedicata alla verifica dell'intrinseca natura del caso proposto al sindacato della Corte Suprema, ovvero se l'intera argomentazione trasmessa da Edimburgo sia giustiziabile come una classica "questione devolutiva". È questo un punto che la Corte Suprema ha definito con estrema chiarezza: partita dalla risoluzione del quesito «*Is the question referred a devolution issue?*», che agli occhi di un profano potrebbe apparire banale o scontato ma in realtà è stato una prima chiave di volta del procedimento, giungeva un positivo responso sulla sussistenza giuridica dell'intera *reference*. Andando oltre la stretta formalità del suo intento meramente definitorio, questa posizione esternata da Lord Reed ha aperto il passo alla restante parte dell'intero discorso desiderato dagli *appellants* nazionalisti e si è qualificato attraverso un blocco di alcuni punti sostanziali per la procedibilità del caso. Se ne estraggono almeno due: il primo è se dal *Lord Advocate* sia provenuta *«(a) a question whether an Act of the Scottish Parliament or any provision of an Act of the Scottish Parliament is*

within the legislative competence of the Parliament» e il secondo si amplia nella domanda se *«"any other question arising by virtue of this Act about reserved matters"*»[102].

Risultano in tal modo individuati due parametri basilari dell'intero procedimento attivato innanzi ai supremi giudici, dalla cui definizione potevano dipendere la prosecuzione del dibattito sulla *reference* o l'immediata chiusura del caso. In altri termini, nessun quesito ammissibile nel senso presentato alla Corte Suprema sarebbe potuto emergere se non da un'area di forte *devolution* le cui istituzioni a guida nazionalista, con una iniziativa di carattere interlocutorio, avessero tentato di far riconoscere come elastici i contorni della ripartizione delle materie fissate dallo *Scotland Act* e, con ciò, ottenere una via libera verso l'attivazione di un nuovo momento referendario. In altri termini, tutto è consistito nelle risposte da dare ad alcuni quesiti diretti e apparentemente molto semplici, ma vitali per la regolazione dei rapporti costituzionali tra una Scozia devolutiva e un Regno Unito rigidamente unitario, riassumibili nelle questioni "esiste un'autonoma competenza del Parlamento scozzese che possa definire unilateralmente la sussistenza di una *devolution issue*?" e "esistono altre possibilità di individuare una nuova e autonoma *devolution issue* estraendola dal campo delle "materie riservate"?"[103].

Va peraltro ammesso come già nell'istruzione del loro *judgement* nell'inclinazione dei giudici era ben presente, con buon anticipo, la consapevolezza che una risposta affermativa della Corte Suprema a entrambe le domande avrebbe rimosso ogni ostacolo al proseguimento del giudizio e aperto il passaggio verso la fattuale legittimazione del potere del Legislativo di Holyrood e del suo Governo (operante secondo i criteri nuovamente immessi

[102] Per un'aggiornata analisi del nesso scozzese tra la forma devolutiva contemplata nello *Scotland Act 1998* e l'indipendenza protagonista dei sogni identitari del nazionalismo v. il recente M. Petrie, *Politics, the Constitution and the Independence in Scotland since Devolution*, in *The Political Quarterly*, 4-2023, 518 ss. L'importanza di questo Atto giungerebbe perfino ad avvalorare l'esistenza di norme non formalizzate, o più semplicemente non scritte, che potrebbero entrare nel diritto costituzionale scozzese come sua parte significativa: argomento su cui scrive M. Foran nel *blog Section 35 and the Separation of Powers: On the Role of Unwritten Constitutional Principles in the Interpretation of the Scotland Act*, in http://ukconstitutionallaw.org/, 13 dicembre 2023, con commento del duro confronto sorto in occasione dell'iniziativa del *Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*. In questa prima occasione di dissenso sull'interpretazione di un articolo, il 35, dello *Scotland Act 1998* la polemica ha avuto ad oggetto un disegno di legge presentato nel Parlamento scozzese, su cui si è manifestata l'opposizione della *Court of Session* di Edimburgo con la conseguenza al *Bill* è stato clamorosamente negato il *Royal Assent.* Senza entrare nel merito della vicenda che recentemente ha suscitato numerose polemiche, questo esito negative si motiva in base all'osservazione che nell'Atto del 1998 risulta chiaramente delineata l'invalicabilità di quel limite tra *devolved* e *reserved matters* che resta pur sempre un elemento cardinale del nuovo assetto devolutivo scozzese considerate sotto il duplice profilo della sua autonoma amministrazione e delle relazioni correnti con il Regno Unito, e che non può essere alterato sulla base di richieste locali. Dall'osservatorio *dell'Institute for Government*, la questione del diniego alla promulgazione è illustrata da A. Palin, B. Allen in *The use of Section 35 of the Scotland Act to block the Gender Recognition Reform (Scotland) Bill*, in https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainer/, 7 ottobre 2023. Molto bene argomentata è la lettura che in Italia è stata proposta da M. Monti in *Il* Gender Recognition Reform (Scotland) Bill *e il nuovo capitolo dello scontro istituzionale Scozia – "Governo centrale" britannico*, in *Diritti comparati*, in *https://www.dirittocomparati.it/*, 14 febbraio 2023. *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; parr. 13 e 14.

[103] Incluse nel Par.1 della *Schedule 6* dello *Scotland Act 1998.* Su queste v. il *Research Briefing* di D. Torrance, *Reserved Matters in the United Kingdom*, London, House of Commons Library, 2022.

nel suo *Ministerial Code*[104]) di pretendere una manomissione del blocco normativo della richiamata clausola dello *Scotland Act 1998* attestando l'esistenza di una *devolution issue* congruente con il programma degli indipendentisti[105] teso verso l'apertura di un'opzione referendaria. A questi e ad altri punti, tutti contenuti nel ricorso del *Lord Advocate* come quesiti rivendicativi, si è conformata l'abile replica di Lord Reed il quale, da un lato, ha riconosciuto l'esistenza della *devolution issue* e dichiarato proseguibile il dibattito (e in tal modo ha evitato uno scontro prematuro. Assoluto e direttamente contrastante con il senso comune di una parte non insignificante del sistema politico scozzese); dall'altro lato, ha ribadito quanto rigida sia e debba essere da tutti considerata come tale sotto il duplice profilo normativo e concettuale, la separazione tra le *reserved* e le *devolved matters* che sono espressamente catalogate nello stesso *Scotland Act.*

Per dare un ulteriore significato a questa replica è utile osservare che, nell'affrontare la delicata questione della correttezza dell'iniziativa presentata alla Corte Suprema dal *Lord Advocate* nella sua qualità di massimo portavoce giudiziario dell'Esecutivo scozzese, ovvero un'iniziativa facente appello alle fonti di legge ed ai diversi altri atti o *bills* del Parlamento devoluto[106], Lord Reed non ha resistito alla tentazione di impartire al suo interlocutore una lezione sui diversi modi di proporre una *reference* qualora in presenza di atti legislativi o di amministrazione che siano ancora in formazione, ovvero non ancora giunti alla loro prammatica conclusione[107]. In questo caso il diretto bersaglio di severi rilievi sul metodo è stato, ovviamente, lo *Scottish Independence Referendum Bill* ancora in gestazione e già veicolo di contestazioni, teso alla ridefinizione delle coordinate regolatrici della distinzione tra *reserved e devolved matters* e viziato – sempre nella valutazione di Lord Reed – da alcune incongruenze interpretative[108]. Anche avendo espresso un'ironica sottolineatura dell'attivismo e forse anche della retorica argomentativa dello stesso *Lord Advocate*, al quale sono stati rivolti alcuni suggerimenti di etica giudiziaria e brevi precisazioni sull'equilibrio nell'esercizio del proprio ruolo a cui si dovrebbero attenere i maggiori *Law Officers* sparsi nel regno (e particolarmente in Scozia). Sempre a detta di un Lord Reed al quale devono essersi certamente associati nel *panel* i più compassati giudici inglesi, un abuso di questi difetti comportamentali rischierebbe di dirigere verso la Corte Suprema un'inondazione di numerose e forse poco utili questioni di diritto che ogni alto magistrato delle maggiori Corti territoriali

[104] Un *vademecum* del Governo scozzese che può contribuire ad affiancare la legislazione vigente dettandone canoni di concreto esercizio che siano in sintonia con gli orientamenti politici dei membri dell'amministrazione; una sua edizione aggiornata è stata dettata successivamente alla deludente *reference* come *Scottish Ministerial Code: 2023 Edition* (20 luglio 2023) dando istruzioni, nella sez. 3 *Ministers and the Scottish Parliament*, su come i ministri possano interagire con il Parlamento per realizzare gli orientamenti dell'Esecutivo. La rinnovata versione di questo documento, che vincola tutti i ministri, è giunta alcuni mesi dopo la nomina di un nuovo *Minister of independence*.

[105] Ove nella *Schedule 6, Devolution Issues*, che si collega all'art. 68 dello *Scotiland Act 1998*, si recita «*A number of legal questions may be raised as a result of the Scotland Act and the establishment of the Scottish Parliament and the Scottish Executive. There may, for example, be questions as to whether an Act of the Scottish Parliament is within the legislative competence of the Parliament or whether some function has transferred from a Minister of the Crown to the Scottish Ministers or whether a member of the Scottish Executive has acted or failed to act compatibly with the Convention rights or with Community law*».

[106] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; parr. 15-20.

[107] *Ibidem*, parr. 21-27.

[108] *Ibidem*: parr. 28-42.

del regno potrebbe affrontare autonomamente[109]. Enfatizzata con tali considerazioni un'esplicita critica dello spreco di energie che in Scozia, e per la prima volta nella sua storia devolutiva, ha comportato la promozione una *reference* ritenuta poco utile per l'interesse collettivo e come tale improvvida[110]. In questo senso è orientata l'intera batteria di rilievi che ha condotto questa significativa parte della sentenza verso esiti complessivamente sfavorevoli.

4.d. Seconda risposta della Corte Suprema: ammissione in giudizio del *devolution case*

Una volta conclusa la grande sezione centrale della *reference* con il riconoscimento giuridico della qualificazione del ricorso proveniente dal *Lord Advocate* quale *devolution case*[111] e in tale modo appianata una tipica *jurisdictional question*, il giudizio della Corte Suprema è andato oltre discutendo dell'ammissibilità in giudizio della questione sollevata dall'*appellant* scozzese.

L'intera serie delle successive dichiarazioni rese da Lord Reed e rivolte verso la costruzione della *reference* ha prodotto l'esito di demolire la gran parte delle asserzioni prodotte in giudizio da parte scozzese, ivi comprendendo anche i rilievi direttamente provenienti dai circoli dello *Scottish National Party* e in tale modo aprendo un canale di comunicazione tra argomentazioni giuridiche e valutazioni politiche che certamente non ha giovato alla sostanza di un confronto in cui è stato messo in dubbio il senso del nesso tra devoluzionismo e indipendentismo. Ciò premesso, questa è stata la sostanza della domanda formulata dalla Corte Suprema: una volta assodato che la materia della *reference* sia connotabile, con ogni evidenza, alla stregua di una *devolution issue* e come tale riconosciuta ai fini della sua giustiziabilità, potrebbe la Corte Suprema decidere di non aderire alla richiesta di occuparsene? («*Should the court decline to accept the reference ?*»[112]).

Nelle multiple risposte che sono state date a tale quesito Lord Reed non ha lesinato osservazioni negative, attingendo dapprima a elementi di discernimento che sono emersi da alcuni ultimi esempi di *reference* provenienti da un'altra area di governo devoluto. L'Irlanda del Nord, in cui particolarmente intenso era stato il confronto su questioni di evidente impegno costituzionale. A questo scopo orientativo nel discorso della Corte Suprema[113] appaiono rievocati i due casi che, proposti dall'*Attorney General* di Belfast, erano stati trattati nelle forme della *Reference by the Attorney General for Northern Ireland of devolution issues to the Supreme Court pursuant to Paragraph 34 of Schedule 10 to the Northern Ireland Act 1998* e della *Refer-*

---

[109] *Ibidem*; parr. 43-45.

[110] *Ibidem*; par. 46. Per apprezzare l'ironia, a tratti pungente, con cui il Presidente scozzese della Corte Suprema ha interpellato il massimo *law officer* del Governo di Edimburgo, conviene citarla integralmente: «*In confining the power to make a reference to Law Officers, the United Kingdom Parliament could also be confident that such references would be made responsibly in the public interest. That confidence is borne out by the fact that this is the first occasion on which a reference has been made by the Lord Advocate since the Scotland Act came into force 23 years ago. It is also the first occasion on which any Law Officer has referred a question in respect of a proposed Bill under any of the devolution statutes. Any risk that the court's resources might be unduly absorbed by such references is also mitigated by its discretion to decline to accept them*».

[111] *Ibidem*; par. 47. «*For these reasons, we conclude that the question referred is a devolution issue, and that this court accordingly has jurisdiction to decide it*».

[112] *Ibidem*; punto 4.

[113] [2019] UKSC 1 e [2020] UKSC 2.

ence by the Attorney General for Northern Ireland of devolution issues to the Supreme Court pursuant to Paragraph 34 of Schedule 10 to the Northern Ireland Act 1998. Nonostante il loro riconoscimento come casi di natura devolutiva e la loro preliminare ammissione in giudizio, entrambi questi casi nordirlandesi, in quanto attinenti a distinti punti di diritto su cui all'epoca i dibattiti in aula erano ancora in pieno corso, erano stati restituiti al mittente senza troppi complimenti: a loro riguardo era sottolineato che preferibilmente una *reference* merita di essere richiesta su elementi dotati di qualche concretezza e non su situazioni *in fieri* su cui il giudizio è ancora privo di consistenza. Nell'uno e nell'altro caso, ha osservato Lord Reed che con tutta evidenza «*the court can decline to accept a reference where it is not an appropriate vehicle for the determination of the issue in question*»[114].

Da questa elementare constatazione di carattere metodologico, il cui scopo è stato ricondurre la *reference* sul piano di un'affidabilità contenutistica che meriti di essere argomento di un dibattito tra alte magistrature, provengono per analogia i richiami ad alcune altre vicende processuali sorte tutte in aree di *devolution* (Galles e Scozia) e tutte mai giunte fino alla Corte Suprema perché decise da Corti superiori delle aree devolutive d'origine che avevano riservato il medesimo trattamento agli *appellants* impegnati in casi per lo più animati da evidenti rivendicazioni politiche[115].

Se già diversi giudici delle aree di *devolution* avevano rifiutato la propria considerazione a simili pretese avendole valutate come surreali, alla stessa condotta si è ispirato Lord Reed nel declinare l'invito del *Lord Advocate* a formare una *reference* su un'ipotesi referendaria che agli occhi della Corte Suprema risultava puramente speculativa e del tutto fuori misura rispetto a un regolare andamento degli affari costituzionali del regno. Sia sufficiente conoscere, su questo punto, la dura reprimenda dedicata all'interlocutore scozzese: «*It is inappropriate, they submit, for the Lord Advocate to treat this court as a legal advice centre*»[116]).

In particolare, molte significative manchevolezze sono state individuate proprio alla luce di questa severa e quasi sprezzante critica. Ne è conseguita, in primo luogo, l'osservazione che un referendum inclinato verso la separazione della Scozia dal Regno Unito sarebbe risultato, esattamente come quelli che sono stati celebrati con analoghi intendimenti separatisti nel 2014 in Scozia e nel 2016 nell'intero paese (ma qui con riguardo a un recesso dall'Unione europea che non si ha difficoltà a definire di carattere macro-separatista), privo

[114] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; par. 51.
[115] *Ibidem*; parr. 52 -53. Queste pretese erano state destituite di fondamento perché vi comparivano richieste risultate tutt'altro che *pro veritate* in quanto concernenti iniziative legislative le cui definizioni erano ancora lontane o questioni giudicate velleitarie o astratte. Tali la *Yalland v Secretary of State for Exiting the European Union [2017] EWHC 630 (Admin)*, a cui la *High Court* anglo-gallese negò nel 3 febbraio 2017 la propria *reference*; la *R (Counsel General for Wales) v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy* [2021] EWHC 950 (Admin); [2022] EWCA Civ 118; e, in Scozia, la *Keatings v Advocate General for Scotland*, nella *Court of Session*, in https://www.scottishlawreports.org.uk/ headlines/, gennaio 2021, che, come osservato da R. Brett Taylor, in *Preserving the Rule of Law in Public Law Cases: Keatings v Advocate General for Scotland and the Lord Advocate* in *Edinburgh Law Review*, 2-2021, 231 ss., fu cassata per via della ridondanza di *«a series of eclectic constitutional arguments»* che furono considerati privi di coerenza, e come tali non riconoscibili dalla *Outer House* della *Court of Session.*
[116] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; 51 (5).

di effetti immediati perché tutt'altro che *self-executing* e, ovviamente, anche «*non-binding*»[117], e dunque superfluo perché in luogo di una svolta indipendentistica di pieno carattere non avrebbe prodotto altro che l'improduttiva manifestazione di uno scissionismo velleitario e di esito incerto. È sotto questo profilo che può essere adeguatamente valutata l'ulteriore conferma, nelle parole di Lord Reed, di una lettura radicalmente negativa della richiesta di *reference* esibita dal *Lord Advocate* e condotta in un vicolo cieco perché argomentata con nessi logici difficilmente riconducibili, in questo caso, a un corretto argomentare giuridico[118]. Ulteriormente motivate e rese esplicite senza esclusione di colpi sono inoltre le critiche di Lord Reed condotte in direzione della pretesa nazionalista di un referendum per l'indipendenza, intesa come un attacco frontale rivolto verso la sovranità del Parlamento britannico[119]. Sulla base di queste e di altre considerazioni gravitanti intorno all'evidente unilateralità dell'operazione prodotta attraverso l'avvio dello *Scottish Independence Referendum Bill* (che è considerato come un'iniziativa *extra ordinem*), la Corte Suprema ha illustrato le sue motivazioni richiamandosi a punti di diritto già sentenziati in precedenti decisioni o documenti di *reference* eretti a difesa dell'intangibilità di *reserved matters* che non possono essere sottratti all'esclusiva pertinenza del Legislativo del Regno Unito[120]. Non è difficile intravedere in queste osservazioni, e in altre risalenti a precedenti pronunce della Corte Suprema o di Corti superiori delle diverse parti del regno, la stessa inclinazione a individuare, ponendole in forte evidenza, quanto indesiderabili siano, agli effetti di ogni procedimento innanzi a Corti di giustizia, le dichiarazioni vaghe o prive di una consistenza argomentativa dalle quali possa trasparire la presenza di rivendicazioni di origine politica. In particolare, osservando controluce l'intera decisione della Corte Suprema, non è difficile individuare la divergenza esistente tra le diverse concezioni della statualità maturate attraverso l'intrinseca differenza esistente tra l'*adjudication* professata da giudici della costituzionalità e quella propria di magistrature dell'identità: in questo caso, la differenza esistente tra il diritto del regno e il diritto che rientra nell'alveo devolutivo. Nondimeno, al di là delle schermaglie prodotte dalle osservazioni di Lord Reed, la misura dell'importanza della *reference* decisa dalla Corte Suprema va cercata nella configurazione di una costituzione "non scritta" che non è talmente flessibile da poter sopportare trasformazioni destabilizzanti.

---

[117] Come del resto dovrebbe essere ogni referendum mai indetto nel Regno Unito o in parti di esso; sul punto v. la nota dell'anonimo Public Law Expert della *Lexis Nexis*, *The Lord Advocate's reference – the written cases*, nella rubrica *Legal News*, in https://www.lexisnexis.co.uk/legal/news/, 10 ottobre 2022.

[118] Tale è la *Moohan and another (Appellant) v Lord Advocate* (*Respondent*) [2014] UKSC 67 (presidente: Lord Neuberger), *ibidem*; 79. Importante era stato, in questo caso scozzese, il dibattito che, pur non direttamente riguardante la *technicality* referendaria bensì sviluppato a difesa del diritto di voto dei reclusi scozzesi in occasione della prima consultazione indipendentistica che si andava preparando nell'area di *devolution*, è ben ricostruito, tra i molti, in P. Fradley, *Prisoners' votes, referendums, and common law rights: A case note on Moohan v Lord Advocate*, in *Oxford University Undergraduate Law Journal*, 4-215, 53 ss.

[119] *Ibidem*; parr. 61-63.

[120] Sono tutte, ovviamente, decisioni di casi scozzesi: per esempio: *Imperial Tobacco Limited (Appellant) v The Lord Advocate (Respondent) (Scotland)* [2012] UKSC 61 (presidente: Lord Hope); *The Christian Institute and others (Appellants) v The Lord Advocate (Respondent) (Scotland)* [2016] UKSC 51 (presidente: Lady Hale; *e* l'importante *The Uk Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill – A Reference by the Attorney General and the Advocate General for Scotland (Scotland)* [2018] UKSC 64 (presidente: Lady Hale).

4.e. Considerazioni finali e risposta definitiva della Corte Suprema

Non si può certamente ignorare che la torreggiante presenza dello *Scotland Act 1998*, che ben si presta ad essere considerato alla stregua di una moderna Carta costituzionale di una nazione scozzese[121] la cui incompletezza, se osservata attraverso la critica lente del nazionalismo, è acutamente avvertita perché vi manca un passaggio verso un'autodeterminazione trasformabile in una matura condizione di indipendenza[122]. La consapevolezza del peso di questo fondamentale documento legislativo ha determinato nella Corte Suprema la convinzione che nessun argomento debba essere ignorato o posto a margine per impedire che in questa *reference* possa sfuggire qualche dettaglio che sia idoneo a produrre un indesiderato slittamento verso concessioni di simpatia nei riguardi della richiesta dell'indipendentismo scozzese che è convinto di pagare a duro prezzo l'appartenenza al Regno Unito[123]: il che ha indotto il *panel* presieduto da Lord Reed a entrare minuziosamente nel merito finale delle osservazioni trasmesse dal *Lord Advocate.* Di questa cautela, che va osservata con attenzione tenendo conto del comprensibile desiderio della Corte Suprema di non turbare il clima di apparente distensione creatosi con un Governo britannico ancora immerso nella palude della Brexit[124] (e, si può aggiungere, prima della materializzazione del *Rwanda case* che ha creato un'ulteriore frizione tra i campi istituzionali), si ha una chiave di lettura collegando tra loro molte articolazioni della relazione di Lord Reed: il quale ha assolto con particolare efficacia il suo compito di demolitore di ogni pretesa scozzese di ottenere, tentando un'interpretazione eterodossa o tutt'al più elastica del par. 34 dello *Scotland Act*, un beneplacito per l'ottenimento di un referendum che è comunque paventato come una minaccia. Su questa linea inclinata si sono pertanto mosse le ultime parti della relazione in cui sono state ripercorse tutte le deduzioni del *Lord Advocate*, sommariamente ricapitolabili secondo alcuni principali elementi-chiave.

In primo luogo, Lord Reed ha dimostrato l'erroneità dell'asserzione che tutto ciò che la *schedule* dello *Scotland Act* non imprigiona entro la categoria delle *reserved matters* possa creati-

---

[121] Ampio e fortemente documentato è il manuale di C.M.G. Himsworth, C.M. O'Neill, *Scotland's Constitution: Law and Practice*, London, Bloomsbury, 2015, III ed.

[122] Molte le perplessità su tale richiesta di cui l'incerta possibilità di successo era prevista già nella protostoria della *reference*, es. da S. Tierney, in *A second Scottish independence referendum without a s.30 Order? A legal question that demands a political answer*, in www.centreonconstitutionalchange.ac.uk, 21 marzo 2017; e in E. Casanas Adam, *An Unanswered or Unanswerable Question? The Scottish Parliament's Competence to Legislate for an Independence Referendum for Scotland*' in *Revista Catalana de Dret Públic*, 0-2017, 81 ss. Quindi nelle letture di S. Douglas-Scott in A *Second Scottish Reference on Independence?*, in *Political Insight*, 4-2022, 24 ss., di A. Tickell, *No Magic Bullets: Legal Issues in Achieving Independence and a Referendum*, in G. Hassan, S. Barrow, cur., *A Better Nation: The Challenges of Scottish Independence*, Edinburgh, Luath, 2022, 77 ss.

[123] Sul negativo sentimento che a causa della *reference* pervade molta opinione scozzese cfr A. Sanger, A. Young, *An Involuntary Union? Supreme Court Rejects Scotland's Claim for Unilateral Referendum on Independence*, in *The Cambridge Law Journal*, 1-2023, 1 ss.

[124] Una distensione che tuttavia non nasconde le intenzioni governative di estendere il proprio controllo sulla conduzione del *judicial review* e delle Corti che ne sono interpreti; di questo progetto, fondato sulla convinzione che molto spesso l'applicazione giudiziale del diritto frustra l'attività dell'Esecutivo, le avvisaglie più mature erano state individuate in R. Hogarth, *How will the Government "update" its relationships with the Courts?*, nel *blog* dell'Institute of Government, in https://www. instituteforgovernment.org.uk/article/comment/, 19 dicembre 2019.

uzioni scozzesi. Su questo punto è ripetutamente precisato che sia da escludersi categoricamente che siano ammissibili modifiche del tessuto connettivo del sistema costituzionale del Regno Unito, ivi inclusa l'indizione di un referendum a finalità indipendentistica. Come inteso dal *Lord Advocate* con il sostegno dei portavoce dello *Scottish National Party* (presenti nel confronto come *interveners* ma non ammessi al dibattito in aula) questa ipotesi referendaria sarebbe materia non necessariamente riservata, mettendosi in dubbio che sia nelle esclusive mani del Parlamento britannico[125]. Seguendo per contrasto la stessa linea argomentativa e non senza inviare un breve messaggio rassicurante orientato a favore della procedibilità del caso in veste di *reference*[126], e tenendo d'occhio i considerevoli interessi coinvolti in una rimostranza scozzese che è tutt'altro che di *routine* e che non può essere disattesa con una disinvolta facilità, l'opera di demolizione degli argomenti dell'*appellant* scozzese è stata trasferita nel campo del puro merito per giungere a una dichiarazione di assoluta estraneità dell'istituto referendario dal blocco delle materie devolute attribuite al Legislativo di Edimburgo.

In questo tratto la relazione di Lord Reed ha trovato sviluppo attraverso un'implacabile sequenza di argomenti che, ripercorrendo entrambi i lati della questione emergenti dalle contrapposte tesi del *Lord Advocate* e dei giudici della Corte Suprema inerenti all'interpretazione, della più volte richiamata *schedule* dello *Scotland Act*[127], è giunta a una determinazione finale che, con un *assessment* di notevole complessità dialettica in cui i giudici si sono espressi al massimo della loro capacità di analisi che ricomprende per intero i numerosi lati del caso in discussione[128], l'intera sezione è giunta alla sua naturale e ben prevedibile conclusione esprimendosi con un secondo inesorabile respingimento della versione interpretativa posta dal *Lord Advocate* e dall'*Advocate General* suo coadiutore: *«For these reasons, we reject the Lord Advocate's submissions that the proposed Bill does not relate to reserved matters»*[129]. A questo punto la sentenza volge rapidamente alla sua conclusione.

Nondimeno in quest'ultimo tratto della relazione che si è spinto fino al centro del campo nazionalista[130] il discorso si è soffermato, affinché nulla restasse eccettuato dalla *reference*, sugli interrogativi motivi presentati dallo *SNP*, in tal modo venendo ammessi in giudizio i più interiori spunti che provengono dalla sfera valoriale del partito scozzese di governo che, al di là delle distinzioni tra *reserved* e *devolved matters* e del tentativo di creare un'utile comunicazione tra questi due ambiti delineati dallo *Scotland Act*, propone come suo punto focale la questione del principio di autodeterminazione. Su questo elemento di pensiero, che

[125] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; parr. 64-69. Come sintesi dell'articolato esame della questione si sottolinea, tra i diversi, l'enunciato il chiarimento che «*the holding of an advisory referendum did not take the question of the Union out of that Parliament's hands*», 64; e per un commento dell'intera questione, che da parte scozzese è stata trattata ricorrendo a una buona dose di ambiguità, v. M. Weller, *Could Scotland stage an independence referendum without UK approval? What the Law Says*, in *Lauterpacht Centre for International Law*, in https://www.lcil.cam.ac.uk/blog/, 18 febbraio 2021.
[126] «*For these reasons, we conclude that the court should accept the reference*»; *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31; par. 54.
[127] *Ibidem*; parr. 58-63 e 64-69.
[128] *Ibidem*, par. 70-82.
[129] *Ibidem*, par. 83.
[130] *Ibidem*, parr. 84-91.

abitualmente rientra nella retorica immedesimativa di ogni sentimento nazionalista e come tale può tradursi in rischiose opzioni politiche, lo scozzese Lord Reed ha presentato una lettura da cui emerge, in prima battuta, una valutazione più morbida e incline ad ammettere, con accenti non necessariamente negativi che rinviano al diritto internazionale che riconosce la legittimità del principio di autodeterminazione, una riflessione sul valore del *self-government* che tenda verso prospettive in cui sentimento e memoria collettivi si orientano verso un appello alla piena autonomia costituzionale[131]. Di questo orientamento politico, che è garantito dal diritto internazionale ma i cui sviluppi non sono considerati compatibili con i canoni su cui è fondato lo Stato britannico nella sua storicità e nella sua moderna attuazione, la relazione reca l'ovvia e pienamente prevedibile constatazione che il fare appello al principio di autodeterminazione non possa esorbitare dai limiti costituzionali che regolano il sistema dello Stato unitario. In altre parole, come altrove è stato detto a proposito della questione separatista risollevata dalla Scozia dopo l'abbandono britannico dell'Unione Europea[132], l'autodeterminazione può essere osservata sotto due aspetti: da un lato, è un principio positivo e perfino imprescindibile laddove uno Stato versi in condizioni di grave emergenza, di conflitto, di democrazia in grave crisi o del tutto assente: dall'altro lato, non è da tenersi come legittima ove siano rispettate le garanzie fondamentali, le politiche integrative e le autonomie che sono proprie della struttura democratica dello Stato di diritto (ne consegue che solo nel primo caso sarebbe ammissibile l'esercizio unilaterale del diritto di secessione e, con esso, una lesione dell'unità costituzionale del paese[133], ma questa eventualità è dichiarata improponibile nel Regno Unito[134]). Su questa ampia premessa, a cui maggiore sostegno Lord Reed ha riportato alla memoria dapprima una lunga serie di precedenti casi ove era emersa l'estraneità del Regno Unito da accuse di non rispetto di obblighi derivanti dal diritto internazionale[135] e quindi rievoc-

[131] Infatti nella sentenza compare, tra le diverse, l'affermazione che «*the right to self-determination is a fundamental and inalienable right in international law*», *ibidem*: par. 85. Non sembra ci sia dubbio che lo si possa considerare un diritto costituzionale, come si può leggere in A. McHarg, *The Prospects for Scottish Independence in the Aftermath of Brexit*, in *Federalismi.it*, 10-2022, 193 ss.

[132] Cfr. A. McHarg, in particolare nel capitolo 2. *A constitutional right to self-determination?*, di *The Prospects for Scottish Independence in the Aftermath of Brexit*, in *Federalismi.it*, 10-2022, 193 ss.

[133] Con riferimento a quanto nell'ottobre 2008 era stato dichiarato dal rappresentante del Regno Unito nell'Assemblea Generale dell'ONU, ovvero che «*international law favours the territorial integrity of States. Outside the context of self-determination, normally limited to situations of colonial type or those involving foreign occupation, it does not confer any 'right to secede*» [Resolution 63/3 (A/RES/63/3)]; esplicito il richiamo alla crisi del Kosovo; *Ibidem*; Par. 89.

[134] Ma forse acquisterebbe una più concreta consistenza il caso storico dell'Irlanda del Nord, come tra i molti si può leggere in A. Guelke, *International Legitimacy, Self-determination, and Norhern Ireland*, in *Review of International Studies*, 1-1985, 35 ss., e nel suo più recente *Northern Ireland, Brexit, and the Interpretation of Self-Determination*, in *Nationalism and Ethnic Polics*, 4-2019, 383 ss.

[135] *Reference Lord Advocate on devolution issues*, [2022] UKSC 31, Par.87, con estesa casistica. A tale proposito v. anche, su suggerimento dello stesso Lord Steel, il contributo di S. Fatima, *The Domestic Application of International Law in British Courts*, in C. Bradley (cur.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, New York, Oxford University Press, 2019, C27–C27.P35.

ando l'orientamento emblematico della Corte Suprema canadese in relazione alla vicenda del secessionismo del Quebec[136], gli argomenti prodotti dal *Lord Advocate* e dagli interventori dello *SNP* sono stati vengono privati di consistenza giuridica.
Senza ulteriori indugi, questa dunque la definitiva chiusura della sentenza, netta e priva di concessioni sotto ciascuno dei profili fin qui trattati: «*Nothing in the allocation of powers under the Scotland Act infringes the principle of legality*»[137].

5. Sovranità parlamentare e principio di legalità

Il biennio giurisprudenziale in esame ripropone un tema controverso nella riflessione dottrinale britannica che sempre più diffusamente lamenta l'abdicazione della Corte Suprema al ruolo di garante dei diritti fondamentali[138] manifestando la tendenza a concedere alle autorità locali un ampio margine di discrezionalità in ordine all'attuazione del disposto legislativo in materia e una sempre più marcata ritrosia a dichiarare la illegittimità di atti governativi che rischiano di erodere il principio di legalità.
Sul primo fronte, nella pronuncia *McCue v. Glasgow City Council*[139] i giudici supremi hanno stabilito che la decisione del *City Council* di Glasgow di non ridurre in misura significativa gli oneri imposti a carico di un soggetto affetto da disabilità per le prestazioni assistenziali fornite dall'ente non viola l'*Equality Act 2010*. Il ricorrente è il genitore di una ragazza disabile che riceve prestazioni assistenziali dal *City Council* di Glasgow in base al *Social Work*

[136] *Ibidem*; Par. 88: in *Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 SCR 217, nel cui Par. 138 si poteva leggere che «*In summary, the international law right to self-determination only generates, at best, a right to external self-determination in situations of former colonies; where a people is oppressed, as for example under foreign military occupation; or where a definable group is denied meaningful access to government to pursue their political, economic, social and cultural development. In all three situations, the people in question are entitled to a right to external self-determination because they have been denied the ability to exert internally their right to self-determination. Such exceptional circumstances are manifestly inapplicable to Quebec under existing conditions*".
[137] *Ibidem*, 91. Ampia la serie di commenti che, dando conferma a quanto si poteva evincere nel *blog* illustrativo precedentemente diffuso da A. Macdonald, *Case Preview: Reference by the Lord Advocate in relation to the Scottish Independence Referendum Bill*, in *http://ukscblog.com/*, 3 ottobre 2022, hanno aggiunto significative considerazioni sul sostanziale fallimento dell'iniziativa scozzese: tra questi cfr. J. Jack, *Only Westminster has the power to authorise a second Scottish Independence referendum*, in https://www.harpermacleod.co.uk/insights/, 23 novembre 2022; M. Gordon, *UK supreme court rules Scotland cannot call a second independence referendum – the decision explained*, in *Theconversation.com*, 23 novembre 2022; B. Castro, *Scottish parliament does not have independence referendum power, SC rules*, in *The Law Society Gazette*, in https://www.lawgazette.co.uk/news/, 23 novembre 2022, M. Skilling, *Supreme Court rules Holyrood does not have competence to legislate for advisory referendum on Scottish independence*, in *Scottish Legal News*, in https://www.scottishlegal.com/articles/24 novembre 2022; C. Himsworth, *Referendum Bills Consequentials*, in http://ukconstitutionallaw.org/, 29 novembre 2022; Molto attenta la dottrina italiana: cfr. P. Martino, *La Corte Suprema del Regno Unito sul secondo referendum indipendentista scozzese: una partita chiusa?*, in *Diritti comparati*, in *https://www.dirritticomparati.it/*, 9 gennaio 2023; e l'editoriale di G. Caravale, *Il giudizio di* reference *della Corte Suprema sul referendum scozzese. Una* political question, in *Federalismi.it*, 31-2022, 4 ss. Nel pieno clima del dibattito che oggi si protrae oltre la decisione della Corte Suprema si pone la questione costituente, come è bene argomentato nell'articolo di R.N. Fasel, S. Wilson Stark, *How (Not) to Break Up: Constituent Power and Alternative Pathways to Scottish Independence*, in *Oxford Journal of Legal Studies*, 1-2023, 1 ss., e prima di questo in P. Petkar, *A Second Scottish Independence Referendum and Schrodinger's Sub-State Constituent Power*, in *IACL-AIDC Blog*, https://blog-iacl-aidc.org/new-blog-3/ 29 novembre 2022.
[138] Cfr., tra gli altri: C. Gearty, *In the Shallow End: Conor Gearty on the UK Supreme Court*, in *London Review of Books*, 2022, 44 ss.; L. Graham, *The Reed Court by Numbers: How Shallow is the "Shallow End"?*, in *UK Constitutional Law Blog*, 04-04-2022, consultabile in https://ukconstitutionallaw.org.
[139] [2023] UKSC 1.

(Scotland) Act 1968 che, alla sez. 87, affida all'autorità locale che eroga tali prestazioni la valutazione in ordine all'opportunità di richiedere al beneficiario un versamento in denaro. Secondo il ricorrente l'autorità pubblica, in costanza di determinazione dell'importo dovuto, non aveva tenuto in considerazione l'onerosità delle spese connesse alla disabilità dell'interessata fissando un ammontare eccessivamente elevato in violazione della sez. 15 e della sez. 20 dell'*Equality Act 2010* che rispettivamente vietano la discriminazione sulla base della disabilità e impongono l'adozione di misure che scongiurino il rischio che coloro che sono affetti da disabilità siano posti in una situazione di svantaggio rispetto agli altri.

La Corte ha rigettato il ricorso ritenendo insussistente la violazione della sez. 15 in quanto il provvedimento non realizza alcuna forma di discriminazione a detrimento dei soggetti affetti da disabilità e a vantaggio di coloro che non lo sono, applicandosi la sez. 87 del *Social Work (Scotland) Act 1968* ad entrambe le categorie. Nondimeno, l'autorità locale appare determinare una situazione di vantaggio per l'interessata in quanto contempla la disabilità quale condizione di favore nella indicazione delle spese eventualmente deducibili in sede di determinazione dell'effettiva capacità di pagamento del soggetto. Pertanto, secondo la Corte, non sussiste violazione della sez. 20. La decisione dell'autorità locale di dedurre dalla capacità di spesa del ricorrente una parte (e non la totalità) delle spese sostenute è applicabile ai soli soggetti affetti da disabilità non configurando, dunque, una situazione di svantaggio sostanziale rispetto agli altri.

Quanto alla verifica della legittimità degli atti governativi, la Corte per certi versi si è prestata alle critiche che marcano la sua deferenza nei confronti dell'Esecutivo, seppur nel quadro di controversie in cui non sono invocati diritti convenzionali. Nel caso *R (Coughlan) v Minister for the Cabinet Office*[140], la Corte Suprema del Regno Unito ha dichiarato legittimi i *pilot orders*, adottati da un Ministro del Gabinetto per il rinnovo di dieci enti locali nel maggio 2019, che autorizzavano *schemes* volti a modificare temporaneamente le regole contenute nella normativa di rango secondario che disciplina le elezioni locali. Il caso verteva sull'interpretazione della sezione 10 del *Representation of the People Act 2000* (*RPA 2000*): in particolare, la Corte era chiamata a verificare in primo luogo che gli *orders* ministeriali non fossero *ultra vires* in quanto fondanti *schemes* non contemplati dalla sez. 10(2)(a) del *RPA 2000*, in secondo luogo se i *pilot schemes* fossero stati autorizzati per un fine legittimo sulla base della sez. 10(1) della medesima legge.

In forza della sez. 10.1, del *RPA 2000* – che recita «*(1) Where – (a) a relevant local authority submit to the Secretary of State proposals for a scheme under this section to apply to particular local government elections held in the authority's area, and (b) those proposals are approved by the Secretary of State, either – (i) without modification, or (ii) with such modifications as, after consulting the authority, he considers appropriate, the Secretary of State shall by order make such provision for and in connection with the implementation of the scheme in relation to those elections as he considers appropriate (which may include provision modifying or disapplying any enactment)*» –, agli inizi del 2019 dieci *orders* ministe-

[140] [2022] UKSC 11.

ori per effettuare le operazioni di voto e le modalità per ottenerli in tempo utile ove ne fossero sprovvisti. Inoltre, secondo tali *orders* ove il Presidente del seggio ritenesse sussistenti ragionevoli dubbi sull'identità dell'elettore, a quest'ultimo doveva essere preclusa la possibilità di esercitare il suo diritto di voto.

Il ricorrente, che viveva a Baintree, area interessata dai *pilot orders*, aveva inizialmente proposto ricorso avverso la dichiarazione ministeriale che ne annunciava l'adozione realizzatasi quando il relativo procedimento era stato avviato ma la prima udienza non si era ancora tenuta. Il ricorrente sosteneva, dunque, che con l'adozione degli *orders* il Ministro competente avrebbe agito *ultra vires* in quanto il potere ministeriale riconosciuto dalla sez. 10(1) era circoscritto all'adozione di schemi come specificato nella sez. 10(2) a norma della quale «*(2) A scheme under this section is a scheme which makes, in relation to local government elections in the area of a relevant local authority, provision differing in any respect from that made under or by virtue of the Representation of the People Acts as regards one or more of the following, namely – (a) when, where and how voting at the elections is to take place; (b) how the votes cast at the elections are to be counted; (c) the sending by candidates of election communications free of charge for postage*».

Secondo il ricorrente, la fase del riconoscimento dell'elettore non integra le modalità di espletamento delle operazioni di voto di cui alla sez. 10(2)(a) circoscrivendo la sua operatività alle modalità di esercizio del diritto di voto dal punto di vista tecnico (di persona, per posta, per telefono, online). Pertanto, l'introduzione di uno schema concernente le modalità di identificazione dell'elettore eccede le competenze ministeriali: «*the introduction of an identification requirement may inhibit some voters from voting, and … the impact may be greater on … more disadvantaged groups*»[141] con conseguenti effetti discriminatori sull'esercizio del diritto di voto. Il giudice di primo grado rigettava il ricorso[142] e di seguito la Corte di appello respingeva il ricorso avverso la decisione del giudice di prima istanza[143].

La Corte Suprema si è allineata ai precedenti gradi di giudizio dichiarando che l'espressione «*how voting at the elections is to take place*» ha un significato tale da ricomprendere «*procedures for demonstrating an entitlement to vote, including by proving identity, as part of the voting process*»[144]. Dettagliatamente, i giudici supremi hanno posto l'attenzione sul "*broad general language*" adoperato dal Parlamento: secondo la Corte, se il Parlamento avesse inteso circoscrivere il significato della precitata espressione di cui alla sez. 10(2)(a) al voto in presenza, avrebbe potuto scegliere una espressione più mirata, come ad esempio "*how votes are cast*", già utilizzata nella sezione 10(2)(b); inoltre, anche ove le innovative modalità di voto (es. il voto online) fossero ivi contemplate dal legislatore, si renderebbe necessaria in tutti i casi una procedura di identificazione dell'elettore la cui articolazione sarebbe dunque imprescindibile in qualsivoglia ipotesi.

Secondo i giudici supremi, anche qualora il proposito parlamentare fosse stato quello di incoraggiare il voto, non è condivisibile la tesi del ricorrente secondo cui la regolamentazione della procedura di identificazione dell'elettore rischia di dissuadere alcune categorie

[141] *R (on the application of Coughlan) v Minister for the Cabinet Office* [2020] EWCA Civ 723, 80.
[142] *R (on the application of Coughlan) v Minister for the Cabinet Office* [2019] EWHC 641 (Admin).
[143] *R (on the application of Coughlan) v Minister for the Cabinet Office* [2020] EWCA Civ 723.
[144] *R (Coughlan) v Minister for the Cabinet Office* [2022] UKSC 11, 41.

di elettori dall'esercizio del diritto di voto; piuttosto, una procedura di identificazione dell'elettore è passibile di incoraggiare l'affluenza alle urne e di ridurre le frodi elettorali accrescendo la fiducia nel processo elettorale[145]. Sulla base di tale ampia interpretazione del dettato legislativo, la Corte ha respinto la tesi del ricorrente in base alla quale, in conflitto con la conclusione di cui al caso *Padfield*[146], il Ministro avrebbe esercitato i poteri a lui conferiti dalla sez. 10(1) in modo tale da contrastare gli obiettivi della legge. La Corte ha concluso, dunque, che i *pilot schemes* erano stati autorizzati per un proposito legittimo *ex* sez. 10(1), congruente con gli obiettivi della legge del 2000: «*The appellant contends that the policy and objects of the RPA 2000 were to "facilitate and encourage voting". … I do not consider that the policy and objects are confined in that way …. Rather, the purpose of section*
10 is to facilitate pilot schemes to enable the gathering of information to assist in the modernisation of electoral procedures in the public interest. The ten Pilot Orders were made to promote that object and accordingly were authorised for a lawful purpose»[147].

La Corte, inoltre, ha esaminato materiale antecedente l'entrata in vigore del *RPA 2000*, incluso un report dell'*Home Affairs Committee* della Camera dei Comuni, una relazione di un gruppo di lavoro sulle procedure elettorali nonché la replica governativa a quest'ultima. Tali documenti sono stati presi in considerazione al fine di sottolineare la necessità di garantire la modernizzazione e l'efficacia del processo elettorale nel tempo, salvaguardando l'integrità delle modalità di voto, e che il loro contenuto non avalla un'interpretazione restrittiva della normativa[148]. La Corte ha anche respinto la pertinenza delle dichiarazioni rilasciate dal Ministro dell'Interno in costanza di seconda lettura del disegno di legge sulla necessità di garantire che gli elettori possano così più agevolmente votare. In risposta all'affidamento del ricorrente a tali dichiarazioni, la Corte ha ritenuto che non soddisfacessero le condizioni stabilite nel caso *Pepper v Hart*[149] perché la disposizione legislativa in questione non era ambigua e le dichiarazioni del Ministro dell'Interno non attengono al punto specifico in considerazione dinanzi ai giudici supremi[150]. Uno dei profili più significativi del pronunciamento è quello concernente due importanti principi interpretativi invocati dal ricorrente: il principio di legalità e l'interpretazione restrittiva del disposto legislativo che riconosce all'Esecutivo il potere di modificare/abrogare la legislazione primaria (i cd. *Henry VIII powers*). Quanto al principio di legalità, secondo il ricorrente il diritto di voto alle elezioni locali è un diritto fondamentale che può essere compresso dal Parlamento solo mediante il ricorso nell'articolazione del disposto legislativo ad un linguaggio esplicito che attesti un intento preciso e l'accettazione del corrispondente costo politico.

La Corte ha replicato citando un passaggio della pronuncia *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Simms* che chiarisce l'interazione tra principio della sovranità parlamentare e principio di legalità: «*Parliamentary sovereignty means that Parliament can, if it chooses, legislate contrary to fundamental principles of human rights…. But the principle of legality means that*

[145] *Ibidem*, 51.
[146] *Padfield v Minister of Agriculture* [1968] AC 997.
[147] *R (Coughlan) v Minister for the Cabinet Office* [2022] UKSC 11, 77.
[148] *Ibidem*, parr. 58-67.
[149] [1993] AC 593, 640.
[150] *R (Coughlan) v Minister for the Cabinet Office* [2022] UKSC 11, 14.

Parliament must squarely confront what it is doing and accept the political cost. Fundamental rights cannot be overridden by general or ambiguous words. This is because there is too great a risk that the full implications of their unqualified meaning may have passed unnoticed in the democratic process. In the absence of express language or necessary implication to the contrary, the courts therefore presume that even the most general words were intended to be subject to the basic rights of the individual»[151]. Pertanto, la Corte ha ritenuto opportuno esaminare innanzitutto se i termini adoperati nella sez. 10 del *RPA 2000* non autorizzino espressamente o come implicazione necessaria piani pilota di identificazione degli elettori perché «*[i]t is only if it does not that it will be necessary to consider whether the right to vote in local government elections engages the principle [of legality]*»[152].

Al termine della loro analisi, i giudici supremi hanno concluso che il Parlamento non avrebbe potuto realisticamente intendere la sezione 10(2)(a) come fonte di legittimazione di piani pilota privi di qualsivoglia effetto negativo sull'esercizio del diritto di voto in quanto tale rischio è intrinseco alla loro natura[153], e che «*[w] hether or not the right to vote in a local government election is a fundamental constitutional right, … Parliament has squarely confronted what it was doing and by necessary implication authorised voter identification pilot schemes*»[154].

Il secondo principio rievocato nella sentenza *Coughlan* attiene al criterio interpretativo delle disposizioni legislative che attribuiscono all'Esecutivo il potere di modificare la legislazione primaria. Come ha sottolineato la Corte, è accertato per via giurisprudenziale che ogni dubbio circa la portata di tali poteri dovrebbe essere fugato con una interpretazione restrittiva[155]. Sebbene concorde con il ricorrente che la sez. 10(1) del *RPA 2000* riconosce il potere ministeriale di adottare provvedimenti modificativi o abrogativi della normativa primaria, la Corte ha precisato che tale sezione contempla altresì il potere di modificare o disapplicare la normativa di rango secondario. Difatti, come hanno riconosciuto entrambe le parti, i dieci *pilot orders* modificano la normativa secondaria che disciplina le elezioni locali, più nel dettaglio le *Local Elections (Principal Areas) (England and Wales) Rules 2006* (SI 2006/3304) adottate dal Segretario di Stato ai sensi della sez. 36 del *RPA 1983*, come in vigore nel 2019. Tali *rules* non prevedono alcun obbligo di accertamento dell'identità dell'elettore, bensì stabiliscono che a nessuno può essere precluso il voto perché sospettato di furto di identità e che, prima di ottenere la scheda elettorale, agli elettori possono essere poste solo due semplici domande riguardanti la loro identità vale a dire, se sono le persone registrate e se hanno già espresso il loro voto[156].

A parere ministeriale, avendo i *Pilot Orders* modificato le *rules* del 2006 anziché normativa di rango primario, non sarebbe stato necessario ricorrere ad un'interpretazione restrittiva. La Corte, pur rilevando la forza della tesi, ha ritenuto opportuno prima valutare la sussis-

[151] *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Simms* [2000] 2 AC 115, par. 131 (cit. al par. 15 della sentenza in commento).
[152] *R (Coughlan) v Minister for the Cabinet Office* [2022] UKSC 11, par. 16.
[153] *Ibidem*, 54.
[154] *Ibidem*, 55.
[155] *Ibidem*, 17, ove la Corte ha citato: *McKiernon v Secretary of State for Social Security* (1989) 2 Admin LR 133, 140; *R v Secretary of State for Social Security, Ex p Britnell* [1991] 1 WLR 198, 204; *R v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, Ex p Spath Holme Ltd* [2001] 2 AC 349, 382; and *Regina (Public Law Project) v Lord Chancellor (Office of the Children's Commissioner intervening)* [2016] UKSC 39; [2016] AC 1531, parr. 23-28.
[156] Cfr. *Local Elections (Principal Areas) (England and Wales) Rules 2006 (SI 2006/3304)*, Rules 33-35.

tenza di qualsiasi dubbio sulla portata dei poteri *ex* sez. 10(1) concludendo che si presume che il Parlamento non intenda generare interferenze con le garanzie dei diritti fondamentali, adottando difatti un approccio restrittivo ai poteri di modifica/abrogazione della normativa primaria da parte dell'Esecutivo, a meno che non manifesti diverso proposito esplicitamente o come necessaria implicazione del dettato legislativo. Tale presunzione di intenti parlamentare spiega il motivo per il quale la Corte ha bypassato la verifica dell'interferenza eventuale dei *pilot orders*, adottati a loro volta nell'esercizio della potestà legislativa delegata, con la garanzia del diritto di voto alle elezioni locali e la verifica della qualificazione di quest'ultimo quale diritto fondamentale. La Corte ha proceduto direttamente all'accertamento che la sez. 10(1) autorizzasse l'Esecutivo a introdurre *pilot schemes* sull'identificazione degli elettori, concludendo che il disposto legislativo, data la presunzione di cui sopra, ha senza dubbio una valenza autorizzativa.
Secondo parte della dottrina[157] la Corte ha operato una forzatura in quanto unicamente ove la Corte accerti che il diritto di voto nelle elezioni locali è un diritto fondamentale, allora il principio di legalità le può far presumere che il disposto normativo debba essere interpretato in senso garantista. Dunque, non è dato conoscere in anticipo le implicazioni della sez. 10 se prima non si determina l'attinenza del principio di legalità al caso di specie e di conseguenza se il Parlamento presumibilmente intendesse che le corti dovessero interpretare il disposto legislativo di cui a quella sezione come soggetto ai limiti impliciti di garanzia del diritto fondamentale di voto. La forzatura si evince dal passaggio già citato di cui al paragrafo 55 della pronuncia in cui la Corte ha dichiarato che il Legislatore ha autorizzato i *pilot schemes* di identificazione degli elettori prescindendo dalla qualifica del diritto di voto alle elezioni locali come diritto fondamentale, di fatto sottraendo ai giudici la verifica di una loro illegittima interferenza con le garanzie dei diritti fondamentali.
V'è da chiedersi se la Corte sarebbe giunta ad un pronunciamento differente ove avesse proceduto alla verifica dell'interferenza con l'esercizio del diritto fondamentale di voto delle modalità di identificazione dell'elettore previste dalle norme, passibile di comportare la preclusione dell'esercizio del diritto di voto ad alcuni gruppi di elettori.

6. L'altra faccia della medaglia: la Corte Suprema come garante dei diritti fondamentali e protagonista delle relazioni internazionali

La scelta compiuta nel caso *Coughlan*, se da un lato ha confermato le incalzanti critiche rivolte alla Corte soprattutto in sede di controllo di legittimità delle decisioni governative, dall'altro lato non si è posta in linea di continuità con un recente orientamento giurisprudenziale attento all'attuazione dei principi costituzionali e delle garanzie dei diritti fondamentali sul piano sostanziale ossia tenendo conto delle circostanze del caso concreto[158]. A tale ultimo proposito, si osserva che, se sul versante interno, la Corte ha riconosciuto al Legislatore il ruolo assoluto di primo responsabile della scelta ordinatoria di principio nel

[157] L. Morón, *Presumptions of Legislative Intent in* R (Coughlan) v Minister for the Cabinet Office, in *Modern Law Review*, 2023, 801 ss.
[158] *R (on the application of Privacy International)* v *Investigatory Powers Tribunal* [2019] UKSC 22; *R (on the application of UNISON)* v *Lord Chancellor* [2017] UKSC 51; *R (on the application of Evans)* v *Att Gen* [2015] UKSC 21.

quadro del bilanciamento tra diritti, sul versante delle relazioni internazionali ha percorso i primi passi lungo un nuovo percorso giurisprudenziale passibile di affrancarla dalle ricadute delle dinamiche politiche interne sul destino della legislazione primaria in materia di diritti fondamentali e, di conseguenza, sul destino del Giudiziario nel quadro dell'equilibrio tra i poteri.

Sul terreno dell'applicazione del principio di proporzionalità in costanza di bilanciamento tra diritti, infatti, la Corte ha assunto a principio ordinatore del suo percorso argomentativo la presunzione di valutazione previa della proporzionalità della misura da parte del Legislatore che non richiede una verifica caso per caso, di fatto attribuendo all'organo legislativo, devoluto nel caso di specie, una saggezza di determinazione che i giudici sono chiamati a preservare e con la quale non possono interferire.

Esemplificativo in tal senso è il *Reference by the Attorney General for Northern Ireland – Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill*[159] del 7 dicembre 2022 ove la Corte Suprema unanime ha dichiarato che la *clause* 5(2)(a) dell'*Abortion*

Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill, approvato dall'Assemblea nordirlandese il 24 marzo 2022 e in attesa di *royal assent*, determina una proporzionata interferenza con il diritto di manifestare contro l'aborto in Irlanda del Nord; il disposto legislativo è, dunque, compatibile con quello convenzionale e integra le competenze legislative dell'Assemblea nordirlandese a norma della sez. 6(2)(c) del *Northern Ireland Act 1998*.

In forza della sez. 11 di quest'ultimo, il progetto di legge era stato impugnato dinanzi alla Corte Suprema dall'*Attorney General for Northern Ireland* che asseriva la sua incompatibilità con il disposto convenzionale. Il progetto di legge si proponeva di proteggere il diritto delle donne di interrompere volontariamente la gravidanza dalle implicazioni anche emotive delle manifestazioni antiabortiste all'esterno delle cliniche abortive creando lungo il perimetro delle strutture delle *safe access zones*, il superamento del confine delle quali da parte dei manifestanti configurava una fattispecie di reato. La misura di cui alla *clause* 5(2)(a) del progetto di legge, se per un verso garantiva l'effettività dell'esercizio del diritto all'interruzione della gravidanza *ex* artt. 8 e 3 CEDU, per altro verso, contemplando la relativa fattispecie di reato senza lasciare spazio ad alcuna attenuante, eccedeva la competenza legislativa dell'Assemblea nordirlandese realizzando una sproporzionata interferenza con gli artt. 9-11 CEDU.

A fronte della tesi dell'*Attorney General*, la Corte dichiarava che «*if such a defence were available, protestors would claim that they were excusably ignorant of the fact that the person whom they approached was a protected person, notwithstanding the breadth of that expression*

… or that they did not realise that they were within a safe access zone, notwithstanding the provisions … relating to the notification of the public»[160]. Dunque, la previsione di un divieto di carattere generale si sottrae a qualsiasi operazione di bilanciamento con altre garanzie dei diritti, ciononostante preservando la sua compatibilità con il disposto convenzionale senza l'esigenza di ricorrere ad un giudizio di proporzionalità: in altri termini, diversamente da quanto

[159] [2022] UKSC 32.
[160] *Ibidem*, par. 123.

stabilito nel caso *DPP v Ziegler*[161], la Corte ha dichiarato che la valutazione della proporzionalità dell'interferenza con la garanzia di un diritto convenzionale non necessariamente esige una verifica caso per caso. Il giudizio di proporzionalità come *fact-finding exercise* non è dunque una regola universale secondo i giudici supremi che, al fine di avallare il loro percorso argomentativo, hanno richiamato il precedente dell'*High Court* nel caso *DPP v Cuciurean*[162] nel quale la proporzionalità è stata definita una *question of law*. Secondo il collegio giudicante, la questione di proporzionalità è stata «*often decided as a matter of general principle, rather than on an evaluation of the circumstances of each individual case*»[163], come attesta la sentenza della Corte Edu nel caso *Animal Defenders International v UK*[164] ove si statuiva che «*general measure has been found to be a more feasible means of achieving the legitimate aim than a provision allowing a case-by-caseexamination … the more convincing the general justifications for the general measure are, the less importance the Court will attach to its impact in the particular case*»[165].

A seguito della sentenza del 2022, la misura legislativa è da intendersi soddisfare il requisito di proporzionalità sulla base del disposto convenzionale senza che sia necessaria una valutazione dei fatti relativi al caso di specie.

Se per un verso il pronunciamento rafforza il diritto di aborto, per altro verso genera perplessità in ordine all'indebolimento del diritto di manifestare liberamente[166]. La Corte, infatti, stabilendo che la proporzionalità di una misura legislativa non è una questione di fatto che richiede un accertamento caso per caso, ma un elemento che si assume presunto prescindendo dall'analisi delle circostanze del caso di specie, è passibile di esercitare una significativa pressione sulla tenuta complessiva del sistema di garanzie convenzionali.

Fino al 2020 in Irlanda del Nord le donne potevano far ricorso all'interruzione di gravidanza in caso di rischio per la loro vita, di violenza carnale ovvero di problemi di salute mentale. Nel 2018 la Commissione delle Nazioni Unite sull'eliminazione delle discriminazioni contro le donne dichiarava che tale sistema comportava una sistematica violazione dei diritti delle donne e raccomandava la loro protezione dai tormenti derivanti dalle manifestazioni antiabortiste. Il progetto di legge in discussione, dunque, intendeva rimediare ai limiti sostanziali all'accesso delle donne all'interruzione volontaria di gravidanza[167].

L'*Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill* ha ricevuto il *royal assent* il 6 febbraio 2023 e, alla luce del *reference* della Corte Suprema che non ha previamente accertato la proporzionalità della creazione di zone di accesso sicure previste dalla legge, è passibile di

[161] [2021] UKSC 23.
[162] [2022] EWHC 736.
[163] *Reference by the Attorney General for Northern Ireland – Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill*, par. 29.
[164] *Animal Defenders International v UK* [GC] ECHR 2013-II 203.
[165] *Ibidem*, par. 35 (cit. 108-9).
[166] Di cui in: K. Szopa, *Triumph for Abortion Rights, or a Trojan Horse? The Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill and Proportionality Assessment*, in *U.K. Const. L. Blog*, 13-02-2023; E. Ottley, Reference by the Attorney General for Northern Ireland – Abortion Services (Safe Access Zones) (Northern Ireland) Bill [2022]*: The Proportionality of Safe Access Zone Legislation*, in *Medical Law International*, 2023, 88 ss.
[167] Per la maturazione di modifiche legislative in tema di aborto v. S. Sheldon, J. O'Neill, C. Parker, G. Davis, *'Too Much, too Indigestible, too Fast'? The Decades of Struggle for Abortion Law Reform in Northern Ireland*, in *Modern Law Review*, 2020, 761 ss. Per lo stato dell'arte in tutto il comprensorio britannico v. British Medical Association, *The Law and Ethics of Abortion*, 26-04-2023, in https://www.bma.org.uk/..

dare impulso all'approvazione di una legge scozzese in tutto simile a quella nordirlandese. La sentenza, inoltre, costituisce un precedente significativo ove analoghi ricorsi siano presentati avverso la *clause* 10 dell'*English/ Welsh Public Order Bill* che crea zone di accesso sicure nel raggio di 150 metri dalle cliniche abortive in Inghilterra e Galles, diversamente dalla legge nordirlandese che prevede zone di accesso nel raggio di minimo 100 metri e massimo 250; difformità, quest'ultima, suscettibile di suggerire che la proporzionalità delle misure legislative necessita di una verifica caso per caso. Sul versante delle relazioni internazionali, nel caso *Basfar v Wong*[168] che non atteneva alle garanzie dei diritti fondamentali se non incidentalmente, la Corte si è affacciata da protagonista sullo scenario internazionale tracciando un percorso funzionale alla determinazione di un indirizzo giurisprudenziale volto a marcare un autonomo approccio interpretativo passibile di avere un impatto sulle relazioni internazionali.

Nel caso, concernente la riduzione in schiavitù di una collaboratrice domestica alle dipendenze di un diplomatico saudita, la Corte Suprema ha negato l'immunità a quest'ultimo in quanto, malgrado la sussistenza di un nesso tra l'attività prevista e quella effettivamente svolta dalla lavoratrice presso l'ambasciata, in caso di lavoro forzato e tratta di esseri umani deve applicarsi l'eccezione prevista per lo svolgimento di attività commerciali dall'art. 31(1)(c) della *Vienna Convention on Diplomatic Relations*[169]. Il caso, dunque, è tornato al Tribunale per il lavoro per il conseguente accertamento di eventuali responsabilità e risarcimento del danno. Sulla base della Convenzione precitata, incorporata nel diritto interno con il *Diplomatic Privileges Act 1964*, gli agenti diplomatici godono di completa immunità da giurisdizioni penali britanniche nonché da giurisdizioni civili salvo alcune eccezioni specificate dalla normativa tra le quali appunto il caso di «*an action relating to any professional or commercial activity exercised by the diplomatic agent in the receiving State outside his official functions*». Nel caso in esame Josephine Wong aveva intrapreso numerose azioni legali contro Khalid Basfar che al tempo dei procedimenti era componente del corpo diplomatico saudita nel Regno Unito. La sig.na Wong era una collaboratrice domestica di origine straniera che, alle dipendenze del diplomatico dal 2015, lo aveva seguito nel Regno Unito l'anno successivo e sosteneva di essere stata vittima di un traffico di esseri umani, sfruttata dall'agente diplomatico e dalla sua famiglia e ridotta in condizione di "moderna schiavitù". Affermando che i maltrattamenti originavano da un illecito traffico di esseri umani in base alle norme di diritto internazionale, e che l'agente diplomatico esercitava una vera e propria attività commerciale in tal senso, la sig.na Wong asseriva che il sig. Basfar non fosse immune dalla giurisdizione civile delle Corti britanniche. Se l'*Employment Tribunal*[170] si pronunciava a favore della ricorrente, l'*Employment Appeal Tribunal*[171] ribaltava la decisione di primo grado e, vista la generale importanza della questione, rendeva disponibile il caso per un *leapfrog appeal* alla Corte Suprema che lo accordava.

---

[168] [2022] UKSC 20.

[169] Che recita: «*A diplomatic agent shall enjoy immunity from the criminal jurisdiction of the receiving State. He shall also enjoy immunity from its civil and administrative jurisdiction, except in the case of: … An action relating to any professional or commercial activity exercised by the diplomatic agent in the receiving State outside his official functions*».

[170] *Wong* v *Basfar* Case No 2206477/2018, 13-06-2019 (*Basfar* v *Wong (ET)*).

[171] *Basfar* v *Wong* [2020] ICR 1185 (*Basfar* v *Wong (EAT)*).

È interessante notare che la sig.na Wong si concentrava sull'attinenza dei fatti alla tratta di esseri umani più che alla "schiavitù moderna"[172]. Quest'ultima espressione è comunemente usata per indicare servitù e/o lavoro forzato, e la sua applicazione ai fatti contestati non è stata né considerata né discussa dinanzi ai giudici inferiori. Unicamente in corso di udienza dinanzi alla Corte Suprema la discussione sui fatti del caso ha evocato il tema della schiavitù moderna inducendo la Corte a suggerire la presentazione di memorie scritte che fondassero il ricorso su tale innovativo concetto alla luce dei fatti addotti.
Inoltre, le rivendicazioni della sig.na Wong si basavano sul precedente caso *Al-Malki v Reyes*[173] che riguardava fatti molto simili e attinenti alla portata dell'eccezione prevista dall'articolo 31, paragrafo 1, lettera c). In tal caso, tuttavia, l'incarico del diplomatico era cessato nel corso del contenzioso talché la questione dell'immunità dalla giurisdizione si riduceva alla determinazione della portata delle immunità residue del diplomatico a conclusione del suo incarico.
La Corte nel caso di specie era chiamata ad accertare, sulla base dei fatti addotti, in prima battuta se la condotta contestata non integrasse l'esercizio delle funzioni del diplomatico saudita, in seconda battuta se tale condotta potesse considerarsi integrativa di un'attività commerciale di cui all'eccezione del disposto convenzionale. Al fine di procedere a tale verifica, la Corte, sul primo fronte, richiamando il pronunciamento unanime in *Reyes* al paragrafo 48, ha dichiarato che lo sfruttamento di collaboratori domestici non integra le "*official functions*" di un agente diplomatico, per nulla rilevando dunque la collocazione della condotta contestata in costanza di incarico ovvero a conclusione dello stesso. Pertanto, la Corte nel caso *Basfar v Wong* non aveva bisogno di determinare se il diplomatico, ancora in costanza di incarico nel corso del contenzioso, godesse dei benefici dell'immunità.
Quanto al secondo *step* argomentativo, stante l'ordinario significato da attribuirsi alle *commercial activities* che secondo la maggioranza del collegio sono comprensive di quei servizi resi in attuazione di un contratto regolarmente stipulato, la Corte era chiamata a verificare che tale significato integrasse quello attribuito alla medesima espressione dal disposto convenzionale. A tal proposito il collegio giudicante unanime concordava sul fatto che l'assunzione di un collaboratore domestico da parte di un agente diplomatico non potesse considerarsi esercizio di un'attività commerciale nel quadro dell'eccezione prevista dalla Convenzione di Vienna; secondo la maggioranza (3 a 2), tuttavia, ciò dipendeva dalla differenza tra immunità dello Stato e immunità diplomatica: nel primo caso, per attività commerciale si può intendere anche l'assunzione di un collaboratore domestico; di contro, nel caso di immunità diplomatica che è volta alla protezione della persona fisica che svolge un incarico diplomatico, la maggioranza della Corte ha dichiarato che «*it would be contrary to the purpose of conferring immunity on diplomatic agents to interpret the words 'any … commercial activity' in Article 31(1)(c) as including activities incidental to the ordinary conduct of daily life in the receiving state, such as purchasing goods for personal consumption or purchasing medical, legal, educational or domestic services privately*»[174].

[172] *Wong* v *Basfar (ET)*, parr. 14-15; *Basfar* v *Wong (SC)*, 84-85.
[173] *Al-Malki* v *Reyes* [2017] UKSC 61.
[174] *Basfar v Wong* [2022] UKSC 20; 34.

Ma il passaggio più innovativo della pronuncia risiede nella qualificazione della condizione cui è sottoposta la sig.na Wong alle dipendenze del diplomatico saudita quale *modern slavery*[175]: non si tratta di un ordinario rapporto di lavoro regolato da un contratto stipulato volontariamente, bensì di una condizione lavorativa condita con elementi di coercizione che ha condotto allo sfruttamento del lavoratore migrante da parte del datore di lavoro il quale ne ha tratto peraltro un considerevole profitto[176]. Indi, tale forma di sfruttamento può considerarsi attività commerciale di cui al disposto convenzionale? A tal proposito la Corte ha concluso: non può intendersi come esercizio di attività commerciale la stipula di un contratto per servizi domestici ordinari; «*[t]hat rationale is the need to protect diplomats and their families from hindrance in going about their daily lives in the receiving state.* It would be not merely wrong but offensive to suggest that conduct of the kind disclosed by the assumed facts of this case is incidental to daily life, let alone the daily life of an accredited diplomat. *Compelling a migrant domestic worker to provide her labour in circumstances of modern slavery cannot reasonably be likened to paying for dry cleaning or ordinary domestic help. Unlike such day-to-day living services, such exploitation is an abuse of the diplomat's presence in the receiving state and falls far outside the sphere of ordinary contracts incidental to the daily life of the diplomat and family members which the immunity serves to protect*»[177].

Per la prima volta una Corte di vertice di un sistema giudiziario ha interpretato estensivamente l'eccezione prevista dalla Convenzione di Vienna in modo tale da comprendervi lo sfruttamento del collaboratore domestico e la sua riduzione in "*modern slavery*"[178]. La sentenza in esame ha messo in discussione la consolidata interpretazione convenzionale in favore dell'immunità diplomatica e non prospetta alcuna nuova eccezione alle immunità in casi concernenti la violazione di diritti fondamentali. In effetti, i legali della sig.na Wong non adducevano argomenti concernenti le garanzie dei diritti fondamentali concentrandosi, invece, sulla questione della portata di un'eccezione esistente e codificata all'immunità diplomatica. Nonostante gli imperativi di politica internazionale sottostanti all'immunità diplomatica rendano un'interpretazione estensiva di qualsiasi eccezione un compito arduo, è anche difficile per un tribunale rinunciare ad una soluzione giuridicamente accettabile per favorire la conclusione che il suo sistema non può fornire riparazione per un caso evidentemente grave di servitù domestica.

Messa alla prova nel caso *Basfar v Wong*, la maggioranza della Corte Suprema (Lord Briggs, Lord Leggatt e Lord Stephens) ha adottato un'interpretazione ampia dell'articolo

---

[175] *Ibidem*, par. 93.

[176] *Ibidem*, parr. 38, 42, 43. La connotazione commerciale della *modern slavery* è diffusamente condivisa in dottrina. In proposito cfr.: M. Ssenyonjo, *Human Trafficking in the Context of Global Migration: Modern Manifestations of De Facto Slavery, Servitude and Forced or Compulsory Labour*, in *International Human Rights Law Review*, 2021, 191 ss.; S. Machura, F. Short, V.M. Hill, C.R. Suddaby, F.E. Goddard, S.E. Jones, E.L. Lloyd-Astbury, L. Richardson, C.A. Rouse, *Recognizing Modern Slavery*, in *Journal of Human Trafficking*, 2019, 201 ss.

[177] *Ibidem*, par. 57 (evidenziato nostro).

[178] Su questo e gli altri profili di interesse della pronuncia si vedano: S. Ryan, *Modern Slavery and the Commercial Activity Exception to Diplomatic Immunity from Civil Jurisdiction: The UK Supreme Court's Decision in* Basfar v Wong, in *Modern Law Review*, 2023, 1 ss.; R. Garciandia, *Domestic Servitude and Diplomatic Immunity: The Decision of the UK Supreme Court in* Basfar v Wong, in *Industrial Law Journal*, 2023, 451 ss.

31, paragrafo 1, lettera c), che ha l'effetto di limitare l'immunità diplomatica, potenzialmente in modo significativo.
Benché la sentenza sia stata favorevolmente accolta sul piano dell'accertamento delle responsabilità[179], lascia insolute alcune questioni.
Innanzitutto, l'ampia interpretazione dell'art. 31, n. 1, lett. c), lascia indefiniti i limiti dell'eccezione e attesta una concezione ondivaga di alcuni fondamentali principi interpretativi dei trattati. Inoltre, la sentenza rileva in quanto mette in luce contrastanti posizioni all'interno del collegio in ordine all'esercizio della funzione giurisdizionale di fronte a questioni complesse e inedite di diritto internazionale. A tal proposito la decisione della maggioranza suggerisce un'audace presa di distanza dalle precedenti esitazioni nei tribunali del Regno Unito verso la nuova attribuzione alle corti nazionali di un ruolo determinante nello sviluppo del diritto internazionale. Resta da vedere se le altre giurisdizioni seguiranno il temerario approccio della Corte Suprema.
All'uopo si osserva che la pronuncia suggerisce un particolare orientamento della Corte in ordine alla risoluzione di questioni complesse di diritto internazionale. *Basfar v Wong*, infatti, sembra esemplificare quanto recentemente osservato da Lord Lloyd-Jones ossia una crescente disponibilità da parte dei giudici britannici a indagare la condotta di Stati e corpi diplomatici stranieri e questioni di diritto internazionale pubblico, ove ritenuto opportuno[180].
Fino a tempi recenti, le corti britanniche sono state piuttosto deferenti nei confronti degli Stati e dei governi stranieri, anche se non sono state latitanti in ordine all'applicazione del diritto internazionale in materia. Ciò è evidente nella decisione della Camera dei Lord del 2006 nel caso *Jones*[181] e nelle posizioni ivi espresse sul ruolo della Corte nell'interpretazione dei trattati. Esemplificative, in particolare, sono le dichiarazioni di Lord Hoffmann: «*[i]t is not for a national court to "develop" international law by unilaterally adopting a version of that law which, however desirable, forward-looking and reflective of values it may be, is simply not accepted by other states*»[182]. In particolare, il tema delle immunità rende agevole comprendere le ragioni della reticenza delle corti nazionali nell'affrontare questioni di diritto internazionale: in caso di errore nell'applicazione del diritto internazionale le corti incorrono in una infrazione da responsabilità internazionale dello Stato, ponendo quest'ultimo in una posizione scomoda sui piani nazionale e internazionale e dunque obbligandolo a porre fine alla condotta illecita pur dovendo preservare l'indipendenza della magistratura quale principio di diritto interno. Ciò non toglie che le corti possano ricoprire un ruolo di rilievo nel forgiare il contenuto del diritto internazionale: le pronunce delle corti nazionali, infatti, possono determinare una prassi a livello statale passibile di divenire diritto consuetudinario internazionale ovvero di informare di sé il contenuto dei trattati. Nel contesto delle immunità

[179] R. Garciandia, *op. cit.*; A. Sarto, *The Interconnection of Human Rights and Diplomatic Immunity as Seen by the United Kingdom Supreme Court*, in *International Labor Rights Case Law*, 2023, 110 ss.
[180] Lord Lloyd-Jones, *International Law Before United Kingdom Courts: A Quiet Revolution*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 2022, 503 ss., partic. p. 519.
[181] *Jones* v *Saudi Arabia* [2006] UKHL 26.
[182] *Ibidem*, par. 63.

entale sviluppo della dottrina dell'interpretazione restrittiva dell'immunità diplomatica prima concepita come principio assoluto.

7. Le garanzie dei diritti post Brexit: tra preservazione di un maturo patrimonio giuridico-culturale e definizione di un percorso autonomo

Il 16 febbraio 2022 la Corte ha deciso il caso giudiziario *Bloomberg v ZXC*[183] stabilendo che una persona sottoposta a indagini penali ha, prima della incriminazione, una ragionevole aspettativa di riservatezza in ordine all'oggetto delle predette indagini. Il caso concerneva la pubblicazione, da parte dell'editore Bloomberg, di un articolo relativo alle attività di una società nella quale ZXC, cittadino statunitense, era direttore di una delle divisioni regionali. L'articolo riproduceva integralmente il contenuto di una lettera di un ente investigativo britannico, lo *UK law enforcement body*, indirizzata all'omologo di uno Stato straniero presso il quale ZXC svolgeva le sue funzioni di direttore di divisione, al fine di ottenere informazioni utili sull'attività svolta all'estero dalla società di capitali e verificare la sussistenza di condotte di rilevanza penale per corruzione e frode. La lettera aveva carattere confidenziale, come si evince da un suo estratto: «…*In order not to prejudice the investigation, I request that no person (including any of the above named subjects) is notified by the competent authorities in your country of the existence and contents of this Letter of Request and any action taken in response to it… the reason for requesting confidentiality is that it is feared that, if the above suspect [sic] or an associated party became aware of the existence of this request or of action taken in response to it, actions may be taken to frustrate our investigation by interference with documents or witnesses*». Prima della pubblicazione dell'articolo, Bloomberg aveva contattato l'ente investigativo britannico che lo ammoniva in ordine al pregiudizio che tale pubblicazione avrebbe procurato alle indagini. L'editore procedeva comunque alla pubblicazione alla quale ZXC replicava con un ricorso per violazione del suo diritto alla riservatezza, ritenuto prevalente rispetto al diritto dell'editore di pubblicare. Il giudice di primo grado accoglieva il ricorso condannando l'editore al risarcimento del danno, decisione confermata dalla Corte di appello e di seguito dalla Corte Suprema.

Secondo il giudice di primo grado, ZXC nutriva una legittima aspettativa alla riservatezza delle informazioni considerando le circostanze del caso di specie date dal carattere confidenziale delle informazioni contenute nella predetta lettera cui Bloomberg avrebbe dovuto attenersi; ciò premesso, quanto all'ipotesi che il pubblico interesse ad un incontaminato svolgimento delle indagini fosse cedevole rispetto al diritto alla riservatezza di ZXC, la corte dichiarava prevalente l'interesse pubblico alla riservatezza del contenuto della lettera e alla preservazione del carattere confidenziale delle indagini dell'ente investigativo britannico.

La Corte di appello, adita dall'editore, confermava la legittima aspettativa alla riservatezza di ZXC dichiarando la prevalenza del diritto alla privacy di cui all'art. 8 CEDU rispetto alla libertà di espressione *ex* art. 10 CEDU.

[183] [2022] UKSC 5.

Infine, la Corte Suprema, adita dall'editore, è stata chiamata a verificare: la sussistenza di una regola generale in base alla quale una persona sottoposta a indagini penali, prima della incriminazione, nutre una ragionevole aspettativa in ordine alla riservatezza di tali indagini; se la Corte d'appello incorresse in errore nel ritenere che, nel caso in cui non fosse stata contestata la violazione del diritto alla riservatezza, il fatto che le informazioni pubblicate da Bloomberg su un'indagine penale provenissero da un documento riservato delle forze dell'ordine rendevano le informazioni confidenziali e impedivano a Bloomberg di invocare l'interesse pubblico alla loro divulgazione; infine, se la Corte d'appello incorresse in errore dichiarando la sussistenza di una ragionevole aspettativa di riservatezza in ordine al contenuto delle indagini nonché la prevalenza del diritto alla riservatezza rispetto alla libertà di espressione di cui rispettivamente agli artt. 8 e 10 CEDU. Il pronunciamento della Corte ha fatto perno principalmente sul primo quesito dal quale gli altri sono strettamente dipendenti. A tal proposito la Corte ha dichiarato che «*in order to establish misuse of private information, a claimant must first show that the information in question is private. The test at stage one is whether there is objectively a reasonable expectation of privacy taking into account all the circumstances of the case, including but not limited to, the so-called Murray factors*»: il riferimento è agli elementi di cui alla sentenza *Murray v Express Newspapers plc*[184] da tenere in considerazione nella prospettiva del bilanciamento tra art. 8 e art. 10 CEDU. Tali fattori, ritenuti indispensabili al fine dell'accertamento della sussistenza di una ragionevole aspettativa alla riservatezza delle informazioni poi pubblicate, sono: la professione del danneggiato, la natura dell'attività svolta e il luogo di svolgimento, le modalità e il fine dell'intrusione nella sfera privata, l'assenza di consenso alla pubblicazione, gli effetti prodotti dalla pubblicazione sul ricorrente, le modalità in cui l'editore è entrato in possesso delle informazioni e il fine perseguito.

La Corte ha avviato il suo percorso argomentativo, al fine di accertare la predetta legittima aspettativa, dichiarando appropriata la sua qualificazione di *legitimate starting point* di cui alle sentenze delle due corti inferiori. Al riguardo la Suprema Corte ha anzitutto affermato che la regola generale o il legittimo punto di partenza non è una norma giuridica, tanto meno una presunzione inconfutabile. L'accertamento di una ragionevole aspettativa di privacy è una *fact specific enquiry*. In secondo luogo, secondo i giudici supremi la regola generale non è invariabile, potendo sussistere la circostanza di indagini penali che ostano alla maturazione di un'aspettativa. In terzo luogo, l'esistenza di una regola generale non implica che il ricorrente sia esonerato dall'esposizione delle circostanze che generano la ragionevole aspettativa. In quarto luogo, se l'aspettativa esiste ma, a causa delle circostanze fattuali, è ridotta, ciò determina un impatto sulla forza delle argomentazioni *ex* art. 8 CEDU. Infine, la logica del punto di partenza è che la pubblicazione delle informazioni può determinare danni talvolta irrimediabili.

La Corte ha dichiarato che la regola generale, quella relativa alla protezione della riservatezza delle informazioni private, come tutte le regole generali è soggetta ad eccezioni che presuppongono un'attenta operazione di bilanciamento di elementi in conflitto. Nello specifico, la Corte ha respinto la tesi di Bloomberg secondo cui, assumendo la ragionevole

[184] [2008] EWCA Civ 446.

aspettativa come "punto di partenza legittimo", i tribunali di grado inferiore avevano applicato un test errato, non conforme a quello redatto nel caso *Murray*; ciò in quanto le corti inferiori avevano ritenuto che il fattore in *Murray* più significativo non fosse l'impatto della pubblicazione sul ricorrente, ma piuttosto le circostanze in cui e gli scopi per i quali le informazioni erano giunte nelle mani dell'editore.

Per apprezzare adeguatamente la portata della pronuncia è importante sottolineare le questioni che non sono state sollevate per la decisione della Corte. Innanzitutto, la prima questione – se la Corte d'appello abbia sbagliato nel ritenere che esiste una regola generale, applicabile nel caso di specie, secondo cui una persona sottoposta ad indagine penale ha, prima di essere accusata, una ragionevole aspettativa di privacy rispetto alle informazioni relative a tale indagine – è stata circoscritta alla prima fase del test. Come già sottolineato, la Corte Suprema non ha mai svolto l'esercizio di bilanciamento di cui alla seconda fase del test, respingendo le argomentazioni di Bloomberg secondo il quale la Corte d'appello aveva commesso un errore di diritto su primo e secondo quesito ora all'attenzione dei giudici supremi. In secondo luogo, ritenendo ovvio che se qualcuno è accusato di un reato non può maturare alcuna ragionevole aspettativa di privacy, la decisione non interessa l'applicazione del "legittimo punto di partenza" dal momento della formulazione dell'accusa. Infine, la pronuncia attiene unicamente alle informazioni relative all'indagine sul ricorrente svolta da parte di un organo dello Stato e non all'ipotesi che tali informazioni siano giunte nelle mani dell'editore a seguito di sue personali indagini.

La decisione stabilisce che in generale una persona sotto indagine penale ha, prima di essere accusata, una ragionevole aspettativa di riservatezza rispetto alle informazioni che si riferiscono a quell'indagine, ma non giunge a tale conclusione mediante un'operazione di bilanciamento dei diritti concorrenti di cui all'articolo 8 e all'articolo 10 CEDU bensì invocando un terzo interesse di natura pubblica, quello alla salvaguardia dell'esigenza di riservatezza della richiesta indirizzata dall'autorità britannica a quella straniera.

Il percorso argomentativo dei giudici supremi attesta, malgrado il voto referendario del 2016 e la successiva Brexit che incutevano il timore dell'abbandono di una tradizione risalente di dialogo dei giudici d'oltremanica con quelli di *civil law* come se la condivisione del patrimonio ideale e culturale maturato in tanti anni di presenza del Regno Unito nelle istituzioni comunitarie derivasse esclusivamente dal rispetto degli obblighi comunitari, la solidità di radici comuni che trascendono sia i confini nazionali della tradizione giuridica sia il quadro di riferimento istituzionale dei rapporti con l'UE[185]. La Corte Suprema con la sua giurisprudenza si è fatta interprete della persistenza di un legame indissolubile non destinato ad esaurirsi con l'abbandono dell'UE, come testimonia l'incisivo richiamo della giurisprudenza delle corti europee nella sentenza in commento: a proposito della cornice entro cui governare l'interferenza reciproca tra due garanzie convenzionali ossia il diritto alla vita personale e familiare *ex* art. 8 e le sue eccezioni derivanti dalla libertà di espressione di cui all'art. 10, la Corte ha dichiarato al par. 62 che «*[i]n considering the public interest in*

[185] Sul tema v. M. Serio, *Il coordinamento tra gli articoli 8 e 10 Cedu in una recente pronuncia della Supreme Court inglese*, in *Giustizia insieme*, 2023. Per un commento alla sentenza v. J. Eaton, *Case Comment: Bloomberg LP v ZXC [2022] UKSC 5*, 25-02-2022, in http://ukscblog.com/.

publication, the contribution that publication will make to a debate of general interest is a factor of particular importance. In Von Hannover v Germany (Application No 59329/00) [2004] EMLR 21, para 76 it was said by the ECtHR that it should be "the decisive factor in balancing the protection of private life against freedom of expression". In Axel Springer it was said to be an "initial essential criterion"»; quanto alla definizione di vita privata e familiare, la Corte al paragrafo 116 ha richiamato il precedente del 2018 della Corte di Strasburgo *Denisov v Ukraine* (Application No 76639/11), par. 100, per sottolineare che «*the notion of 'private life', as a broad term, does not exclude in principle activities of a professional or business nature. It is, after all, in the course of their working lives that the majority of people have a significant opportunity to develop relationships with the outside world …. Professional life is therefore part of the zone of interaction between a person and others which, even in a public context, may, under certain circumstances, fall within the scope of 'private life'*». Con il richiamo a tali precedenti, la Corte ha fornito una interpretazione estensiva della garanzia della vita privata di cui all'art. 8 CEDU, comprensiva della reputazione personale, purché il danno alla reputazione dell'attore non derivi da una sua condotta penalmente rilevante accertata in via definitiva nelle aule di giustizia.

A fronte di un *trend* giurisprudenziale di preservazione di un solido patrimonio culturale europeo che si affranca dagli accadimenti di natura politico-istituzionale, il terreno dei diritti fondamentali è quello in cui la Corte manifesta l'intenzione di tracciare un nuovo percorso di garanzia dei diritti ancorato al diritto internazionale, in tal maniera scongiurando il rischio di restare intrappolata in un trend politico-normativo di emancipazione dal diritto europeo.

Con una sentenza del 15 novembre 2023, relativa al caso *R (AAA and Ors) v Secretary of State for the Home Department*[186], la Corte Suprema, ribaltando la pronuncia di primo grado[187] e allineandosi a quella della Corte d'appello[188], ha dichiarato illegittima la misura governativa che prevede il ricollocamento in Ruanda di alcuni richiedenti asilo provenienti da Siria, Vietnam, Iraq, Iran e Sudan. Il Governo britannico aveva dichiarato inammissibili le richieste e individuato il Ruanda come Paese sicuro nel quale per i migranti sarebbe stato possibile reiterarle in applicazione di un accordo quinquennale stipulato con il Governo del Ruanda il 13 aprile 2022 e intitolato *Migration and Economic Development Partnership* in forza del quale il Ruanda si impegna a trattare ogni migrante trasferito e la relativa richiesta d'asilo in conformità ai diritti interno e internazionale, osservando il cd. *non-refoulement principle*. La Corte, tuttavia, ha sottolineato che né il *Memorandum of understanding* né le due note verbali di cui l'accordo si compone costituiscono fonti vincolanti di diritto internazionale[189]. Diversamente, il principio di non respingimento vincola la comunità internazionale indipendentemente dall'adesione ad un trattato che ne sancisca il carattere cogente.

[186] [2023] UKSC 42.
[187] [2022] EWHC 3230 (Admin). Il testo della sentenza di primo grado è attualmente in https:// www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2022/12/AAA-v-SSHD-Rwanda-judgment.pdf..
[188] [2023] EWCA Civ 745. Il testo della sentenza di appello in https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2023/06/AAA-v-SSHD-judgment-290623.pdf..
[189] *R (AAA and Ors) v Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 12.

La misura governativa trova fondamento nelle *Immigration Rules*[190] adottate dall'*Home Office* in attuazione dell'*Immigration Act 1971*: in particolare, la dichiarazione di inammissibilità della richiesta di asilo trova legittimazione nei paragrafi da 345A a 345D delle *Immigration Rules* subordinatamente alla condizione in base alla quale il richiedente, pur avendone la possibilità, non avesse preliminarmente rivolto la domanda al governo di un Paese terzo sicuro. In tal caso, le norme prevedono che il Governo britannico possa disporre il trasferimento del richiedente presso uno Stato terzo sicuro e disponibile ad accoglierlo e ad esaminarne la domanda. A norma del punto (ii) del paragrafo 345 B, «*[a] country is a safe third country for a particular applicant, if: … the principle of non-refoulement will be respected in that country in accordance with the Refugee Convention*».

Il principio di non respingimento vieta allo Stato ricevente il trasferimento del richiedente asilo presso altro Stato in cui possa ritenersi in pericolo di vita o la sua libertà possa essere limitata per ragioni di razza, religione, nazionalità, opinioni politiche o appartenenza a un particolare gruppo sociale. Tale principio, secondo la Corte, assume carattere vincolante per il Regno Unito, prima che in ragione della sottoscrizione, tra le altre fonti di diritto internazionale, della Convenzione sui Rifugiati del 1951, della Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, inumani o degradanti del 1984, della Convenzione internazionale sui diritti civili e politici del 1966 nonché della CEDU, per il fatto di integrare il diritto internazionale consuetudinario[191].

Il principio in esame, inoltre, come ha sottolineato la Corte, trova diffuso riscontro nel diritto interno a partire dall'*Asylum and Immigration Appeals Act 1993* fino allo *Human Rights Act 1998*.

Il richiamo di tale normativa è funzionale a delimitare i confini entro i quali il *Secretary of State* poteva ritenersi legittimato a dar seguito a tale operazione di ricollocamento: il predetto paragrafo 345B delle *Rules* è stato recepito dalla sez. 2 dell'*Act*; inoltre, a norma dell'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants) Act 2004*, *Schedule* 3, par. 17, il *Secretary of State* è chiamato, ai fini dell'eventuale ricollocamento del richiedente asilo, a esprimere un parere che tenga conto dei rischi nei quali l'interessato, nel caso specifico, potrebbe incorrere una volta giunto nello Stato terzo; infine, in relazione allo *Human Rights Act 1998*, atto di incorporazione nel diritto interno della CEDU, che alla sez. 6 accorda specifica tutela a fronte di eventuali atti della pubblica amministrazione adottati in violazione dei diritti, la Corte ha sottolineato che la giurisprudenza britannica non ha mai abbandonato l'indirizzo ermeneutico di cui al caso *Soering*[192], dunque interpretando l'art. 3 CEDU in modo da prevedere in capo allo Stato che disponga il ricollocamento del richiedente asilo l'obbligo di assicurarsi che l'interessato non rischi di subire il trattamento vietato dalla norma convenzionale.

---

[190] V. Statement of Changes in Immigration Rules, 10-12-2020, consultabili in https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5fd2379fd3bf7f305eb89394/CCS207_CCS1220673408-001_Statement_of_changes_in_Immigration_Rules_HC_1043_Web_accessible_.pdf.
[191] *Ibidem*, par. 25.
[192] *Soering v United Kingdom* (1989) 11 EHRR 439.

In conclusione, la Corte ha dichiarato che il Ruanda non è da intendersi come Paese terzo sicuro cui indirizzare i richiedenti asilo nel Regno Unito, principalmente per il mancato rispetto in quello Stato del principio di non respingimento sulla base dei casi documentati e confluiti in giudizio col contributo dell'Alto Commissariato per i rifugiati delle Nazioni Unite (UNHCR) nella veste di interveniente in giudizio; il collegio giudicante, inoltre, ha sollevato dubbi in ordine alla capacità del sistema giudiziario ruandese di assumere *fair decisions*[193] nonché sullo standard offerto dal sistema ruandese di garanzia dei diritti umani[194].

La pronuncia evidenzia quanto, indipendentemente dal destino dello *Human Rights Act 1998*, il principio di *non-refoulement* è principio cardine per i giudici e la pubblica amministrazione britannici.

Rileva, infine, sottolineare la scelta stilistica della Corte quanto alla forte carica politica delle questioni dedotte in giudizio: nell'*incipit* della pronuncia la Corte ha dichiarato che «*[t]he court is not concerned with the political debate surrounding the policy*»[195]. La reazione del Governo al pronunciamento della Corte è stata immediata. Il Primo Ministro ha dichiarato, infatti, di voler procedere ad una limitazione del potere di *judicial review* delle Corti britanniche che ostacola l'attuazione delle politiche migratorie del Governo[196], ricorrendo alla legislazione emergenziale per l'identificazione del Ruanda quale Paese sicuro e proponendo all'approvazione parlamentare il *Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill*. Il progetto di legge, allo stato in seconda lettura nella Camera dei Lord, contempla, tra le altre, una *clause* 2 a norma della quale tutti gli uffici ministeriali e le corti britannici «*must conclusively treat the Republic of Rwanda as a safe country*»; la *clause* 2, *subsections* 3 e 4[197], inoltre, impedisce alle corti di rivedere le decisioni del Governo sulla base del fatto che il Ruanda non è Paese sicuro e che potrebbe decidere a sua volta di trasferire il migrante presso altro Paese

---

193 *R (AAA and Ors) v Secretary of State for the Home Department* [2023] UKSC 42, par. 105.
194 *Ibidem*, parr. 75-76.
195 *Ibidem*, par. 2. Per qualche commento alla pronuncia che sottolinei questo profilo cfr.: B. Catherine, C. Cathryn, *Supreme Judgecraft: Non-Refoulement and the End of the UK-Rwanda 'Deal'?*, in *Verfassungsblog on Matters Constitutional*, 20-11-2023, consultabile in https://verfassungsblog.de/supreme-judgecraft/; M. Serio, *Il principio di non respingimento (non-refoulement) dei richiedenti asilo nella recente giurisprudenza della UK Supreme Court*, in *Giustizia Insieme*, 27-11-2023, consultabile in https://www.giustiziainsieme.it/en/ news/74-main/138-diritti-stranieri/2963-il-principio-di-nonrespingimento-non-refoulment-dei-richiedenti-asilo-nella-recente-giurisprudenza-della-uk-supreme-court; A. Butelli, *"Rwanda policy" e UK Supreme Court: riflessioni sparse sul ruolo del potere giudiziario nel Regno Unito alla luce dei recenti avvenimenti*, in *Questione giustizia*, 23-12-2023.
196 *PM remarks on Supreme Court Judgement: 15 November 2023. The Prime Minister Rishi Sunak's remarks on the Supreme Court Judgement*, Prime Minister's Office, 10 Downing Street and The Rt Hon Rishi Sunak MP, 15-11-2023, consultabile in https://www.gov.uk/government/speeches/pm-remarks-on-supreme-court-judgement-15-november-2023..
197 «*(3) As a result of subsection (1), a court or tribunal must not consider a review of, or an appeal against, a decision of the Secretary of State or an immigration officer relating to the removal of a person to the Republic of Rwanda to the 2 Safety of Rwanda (Asylum and Immigration) Bill extent that the review or appeal is brought on the grounds that the Republic of Rwanda is not a safe country. (4) In particular, a court or tribunal must not consider— (a) 5 any claim or complaint that the Republic of Rwanda will or may remove or send a person to another State in contravention of any of its international obligations, including in particular its obligations under the Refugee Convention, (b) any claim or complaint that a person will not receive fair and proper 10 consideration of an asylum, or other similar, claim in the Republic of Rwanda, or (c) any claim or complaint that the Republic of Rwanda will not act in accordance with the Rwanda Treaty*».

in cui correrebbe il rischio di essere perseguitato; infine, la *clause* 3 prevede la disapplicazione dello HRA 1998 ove incompatibile con le disposizioni del progetto di legge.
La pronuncia, pertanto, ripropone il tema del conflitto tra Esecutivo e Giudiziario e la vocazione del primo a comprimere lo spazio di manovra del secondo con l'approvazione di un progetto di legge, conseguente al pronunciamento giudiziale, che introduce nuovi limiti allo scrutinio giudiziale dell'attività amministrativa, ponendosi in linea di continuità con il *Judicial Review and Courts Act 2022*, legge volta in concreto a limitare l'accesso al giudice avverso atti della pubblica amministrazione. Non è un caso che al paragrafo 25 della sentenza la Corte abbia ancorato il principio di non respingimento al diritto internazionale consuetudinario anziché allo *HRA 1998* che l'amministrazione conservatrice ha manifestato l'intenzione di superare con il *Bill of Rights Bill*, seppur ritirato il 27 giugno 2023, malgrado il margine di manovra già abilmente conquistato dall'Esecutivo con la *clause* 3 precitata.

8. Il contenzioso ambientale

La giurisprudenza concernente l'*environmental law* è piuttosto vasta non solo per l'accezione ampia di tale branca del diritto, ma anche per il fatto che interessa controversie di diritto pubblico e di diritto privato con riflessi in tutti i casi significativi per il pubblico interesse.
Lo si evince da una pronuncia che ha avuto particolare risonanza mediatica, relativa al caso *Jalla* and *another v Shell International Trading* and *Shipping Company and another*[198] con la quale la Corte Suprema ha dichiarato che un versamento di petrolio, a prescindere dalla sua entità, non costituisce una *private nuisance* continuativa. Di conseguenza, il termine di prescrizione ai fini dell'azione civile di risarcimento del danno resta invariato e non subisce alcun posticipo.
Il caso riguardava un versamento di petrolio causato nel 2011 da società facenti parte del gruppo Shell al largo delle coste nigeriane. Un incidente nel corso di un'operazione di carico aveva causato un versamento nell'oceano di numerosi barili di petrolio. Secondo i ricorrenti, cittadini nigeriani, il petrolio aveva raggiunto la costa atlantica nigeriana determinando ingenti danni; per tale ragione, avviavano un'azione civile di *private nuisance* per ottenere un congruo risarcimento, seppur trascorsi ormai più di sei anni dall'evento, limite prescrittivo questo previsto dalla sez. 2 del *Limitation Act 1980* ai fini della promozione di un'azione di *private nuisance*. Secondo i ricorrenti il versamento configurava una *private nuisance* continuativa, fattispecie che ricorre quando il convenuto, svolgendo un'attività anche lontana dal terreno dell'attore determina un effetto continuativo che causa un'interferenza indebita e continua con l'uso e il godimento dello stesso. Diversamente dall'ordinario *tort* di *private nuisance* che si realizza nel caso di interferenza determinata da uno specifico evento e destinata ad esaurirsi con lo stesso, la fattispecie continuativa è determinata da un'attività interferente ricorrente della quale il convenuto è responsabile con conseguenze significative sui termini di prescrizione: in tale ultimo caso, infatti, l'azione non si prescrive in sei anni dal verificarsi dell'interferenza, bensì il termine di prescrizione previsto dalla legge

[198] [2023] UKSC 16.

non inizia a decorrere fino alla persistenza dell'interferenza. Pertanto, la configurazione del versamento da parte dei ricorrenti quale *continuing nuisance* avrebbe consentito ai ricorrenti di modificare gli atti introduttivi del giudizio oltre il termine dei sei anni dall'evento. Secondo la Corte, il versamento non poteva configurarsi come *nuisance* continuativa trattandosi di un evento unico e non di un'attività ripetuta da parte dei convenuti o di un persistente stato di cose di cui i convenuti erano responsabili e che causava un'interferenza indebita e continuativa con l'uso e il godimento del terreno degli attori. La Corte, inoltre, ha richiamato il quadro normativo in materia di prescrizione sottolineando, a fini di garanzia della tenuta del sistema e dunque a beneficio del convenuto e dei ricorrenti, che la tesi dei secondi avrebbe minato i principi fondanti tale quadro normativo, consentendo un continuo posticipo del decorso del termine di prescrizione fino al completamento dell'operazione di rimozione del petrolio e della bonifica dei terreni interessati.

Quanto al contenzioso di diritto pubblico in materia ambientale, invece, ivi particolari difficoltà hanno riscontrato i ricorrenti come ben illustrano numerosi casi giudiziari del biennio in esame[199], incluso il caso *UKEF*[200] in cui la Corte d'appello ha affermato l'approccio "prospettico sostenibile" alle sfide ambientali fondato sull'Accordo di Parigi. Tuttavia, in altrettante controversie a connotazione pubblicistica i ricorrenti hanno incassato successi[201]. Il complesso dei casi giudiziari attesta la persistente "contaminazione" del diritto comunitario per via dell'*European Union (Withdrawal) Act 2018*. Tuttavia, si tratta di un mero momento di transizione, e nonostante i rallentamenti subiti dal corso del *Retained EU Law (Revocation and Reform) Bill* promosso dal Governo, la diretta influenza europea inevitabilmente verrà meno e la legislazione britannica in materia ambientale traccerà sempre più un percorso autonomo e originale.

In materia di *public rights in land*, uno dei profili integrativi di un'ampia accezione di diritto ambientale, nel caso *R (Day) v Shropshire Council*[202] l'ente possedeva un terreno destinato ad attività ricreative pubbliche ai sensi della sezione 164 del *Public Health Act 1875* o della sezione 10 dell'*Open Spaces Act 1906*. La Corte Suprema era chiamata a valutare se i diritti di pubblico godimento fossero da considerarsi estinti ove il Comune disponesse del terreno senza ottemperare agli obblighi di pubblicità previsti dalla legge.

In caso di terreno a destinazione vincolata, la sez. 123(2A) del *Local Government Act 1972* (*LGA 1972*), prevede che un comune non possa disporne a meno che non garantisca la pubblicazione per due settimane di un avviso su un quotidiano locale in attesa di valutare eventuali obiezioni. La sez. 123(2B) prevede che «*where by virtue of subsection (2A) . . . a council dispose of land … the land shall by virtue of the disposal be freed from any trust arising solely by virt-*

[199] Commentati da N. Helme, A. Boukraa, S. David, E. Leydon, in *Significant UK Environmental Law Cases 2021–22*, in *Journal of Environmental Law*, 2022, 363 ss., e in *Significant UK Environmental Law Cases 2022–23*, in *Journal of Environmental Law*, 2023, 481 ss.

[200] *(Friends of the Earth Ltd) v Secretary of State for International Trade/ UK Export Finance (UKEF)* [2023] EWCA Civ 14.

[201] Cfr. *R (Day) v Shropshire Council* [2023] UKSC 8 in commento in questo paragrafo. Per le corti inferiori cfr. i casi *R (Friends of the Earth Ltd) v Secretary of State for Business, Energy and Industrial Strategy* [2022] EWHC 1841 (Admin), *R (Ashchurch Rural Parish Council) v Tewkesbury Borough Council* [2023] EWCA Civ 101, *Harris v Environment Agency* [2022] EWHC 2264 (Admin).

[202] *R (Day) v Shropshire Council* [2023] UKSC 8.

ue of its being land held in trust for enjoyment by the public. . .». Inoltre, la sez. 128(2), che si applica ad una categoria più ampia di transazioni immobiliari, prevede che qualora un comune intenda disporre di terreni ai sensi della legge, allora: «*(a)in favour of any person claiming under the authority, the acquisition, appropriation or disposal so purporting to be made shall not be invalid by reason that any consent of a Minister which is required thereto has not been given or that anyrequirement as to advertisement or consideration of objections has not been complied with, and (b)a person dealing with the authority or a person claiming under the authority shall not be concerned to see or enquire whether any such consent has been given or whether any such requirement has been complied with*».

Nel caso in commento il *Shrewsbury Town Council* nel 2017 aveva venduto una porzione del terreno alla *CSE Developments (Shropshire) Limited* senza rispettare l'obbligo di pubblicità e l'anno successivo l'acquirente aveva ottenuto il permesso di costruirvi dal *Shropshire Council*. Dunque, un residente della zona promuoveva azione di *judicial review*. Il giudice di primo grado dichiarava che in base al disposto legislativo del 1972 i diritti di pubblico godimento erano inopponibili all'acquirente, nonostante il mancato rispetto degli obblighi di pubblicità. Anche il giudice d'appello respingeva il ricorso.

Infine, la Corte Suprema ha stabilito che il mero trasferimento del terreno in regime di proprietà privata non era sufficiente ad estinguere lo *statutory public trust*. Se così fosse, le sezioni 123(2B) e 128(2) del *LGA 1972* risulterebbero ridondanti. La sez. 123(2B) si basava sul rispetto della sezione 123(2A), mentre la sezione 128(2) era una disposizione ampia che non è stata concepita per svincolare dai *trust* i terreni con la vendita. Inoltre, la sez. 128(2) non ha l'effetto di compromettere i diritti di pubblico godimento rendendoli inopponibili all'acquirente. La Corte ha riconosciuto, pertanto, che la conseguente confusione è derivata dall'incapacità dell'ente locale di assolvere agli obblighi previsti dalla legge; inoltre, ha rivolto un monito alle autorità locali affinché predispongano registri sui terreni detenuti per il pubblico godimento.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-2N7

Devoluzione e governo locale

Il governo dei porti nella Costituzione del Regno Unito

Alessandro Lauro
Ricercatore in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università Ca' Foscari Venezia

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Il governo dei porti nella Costituzione del Regno Unito

di Alessandro Lauro*

Abstract (Ita): Il saggio prova ad evidenziare alcuni elementi peculiari dell'ordinamento dei porti nel quadro costituzionale del Regno Unito, partendo dall'esperienza storica della confederazione dei Cinque Ports per giungere alla devolution, passando attraverso l'analisi di una forma istituzionale peculiare di autorità portuale, esistente solo in Gran Bretagna (i trust ports).

Abstract (Eng): The essay attempts to highlight some peculiar elements of the port governance within the british constitutional framework, starting from the historical experience of the Cinque Ports confederation and arriving at devolution, passing through the analysis of a peculiar institutional form of port authority only existing in the UK (the trust ports).

Parole chiave: Porti; Trust ports; Devolution; Cinque Ports

Keywords: Ports; Trust ports; Devolution; Cinque Ports

Sommario: 1. Introduzione: l'autonomia come chiave di lettura del governo dei porti nell'ordinamento britannico; 2. Le liberties dei Cinque Ports; 3. La forma dei trust ports tra antico e moderno; 4. Segue: la privatizzazione dei porti; 5. I porti e la devolution; 6. Qualche spunto conclusivo

1. Introduzione: l'autonomia come chiave di lettura del governo dei porti nell'ordinamento britannico

Spiegare perché i porti siano fondamentali per uno Stato è quasi banale, farlo per uno Stato insulare come il Regno Unito lo è ancora di più. Si può però partire menzionando quel "dominio sui mari" che l'Impero britannico costruì un poco alla volta, partendo proprio dai suoi porti, così ben tratteggiato nell'opera di Carl Schmitt, *Terra e mare*[1]. Più che per altre Nazioni, i porti britannici furono sempre connotati come "*luoghi di dominio*", dall'incrollabile vocazione militare: prima come presidio di difesa, dato che i nemici non potevano che giungere dal mare, e poi, dopo la scoperta dell'America, come luogo di inizio dell'espansione politica del Regno[2]. Ciò ovviamente non ha mai messo in ombra la vocazione economica degli scali marittimi, tanto più avvertita per un territorio che aveva necessariamente bisogno delle vie marine per esportare i propri prodotti ed approvvigionarsi dei beni che non era in grado di produrre[3].

Nell'Europa continentale, questa duplice ed ancestrale natura dei porti come luoghi geografici li rese ben presto, sin dal diritto romano, *luoghi giuridici* e, per essere più precisi, *beni*

* Ricercatore in Diritto Costituzionale e Pubblico, Università Ca' Foscari Venezia

[1] C. Schmitt, *Land und Meer. Eine weltgeschichtliche Betrachtung*, Leipzig, Reclam, 1942, tr. it. *Terra e mare. Una considerazione sulla storia del Mondo*, Milano, Giuffrè, 1986, p. 73: «L'Inghilterra è un'isola. Ma solo quando divenne soggetto e centro dell'elementare svolta dalla terraferma all'alto mare, solo quale erede di tutte le energie marittime allora scatenate essa si trasformò nell'isola alla quale uno pensa allorché ripete che l'Inghilterra è un'isola. E solo dopo che divenne isola in un senso nuovo e fino ad allora sconosciuto si concluse l'appropriazione britannica degli oceani del mondo e il primo capitolo della rivoluzione spaziale planetaria».

[2] Cfr. R. Merkin, *The Framework of the Law of the Sea*, in Id., *Marine Insurance. A Legal History*, Edward Elgar, Cheltenam, 2021, p. 2 ss.

[3] Non a caso A. Smith, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Londra, 1776, utilizza molteplici volte il richiamo al commercio marittimo nella sua analisi dei rapporti e delle politiche macroeconomiche.

pubblici, poiché appartenenti alla collettività statale[4]. In Inghilterra le cose non andarono molto diversamente, giacché il Regno normanno avvertì prestissimo l'esigenza di "governare i porti", tanto più che il mare, peraltro, aveva consentito al suo fondatore Guglielmo di impadronirsi dell'isola di Albione. Traccia essenziale di questa consapevolezza sarà la peculiare vicenda della Confederazione dei *Cinque Ports* (v. oltre). Anche da questo punto di vista, la storia inglese, riannodandosi alla tradizione latina, precorrerà esigenze di carattere amministrativo che saranno avvertite in maniera più netta solo con l'affermarsi degli Stati nazionali sul continente[5] e saranno poi esportate Oltreoceano.

Ora, l'osservazione dell'amministrazione dei porti britannici conferma l'esistenza di quei "centri puntiformi" di governo locale che hanno storicamente trapuntato la geografia politico-amministrativa del Regno Unito[6] e, se è possibile identificare un concetto particolarmente utile a descrivere la configurazione istituzionale di questo governo, esso non può che essere l'*autonomia*, intesa come *self-government* dei porti[7], attraverso forme istituzionali uniche (i c.d. *trust ports*, v. oltre), capaci di ibridare l'istituzione pubblica e l'ente privato, restando così ancorati – pur con qualche, ovvia, evoluzione – ad una tradizione antica connotata dal particolarismo giuridico[8]. Anche la creazione di queste entità rispose a «caratteri "spontaneistici" e "negoziali", come spesso è accaduto per le strutture di potere inglesi

[4] Dig. Inst., Lib. II, Tit. I: «*Flumina autem omnia et portus publica sunt: ideoque ius piscandi omnibus commune est in portibus fluminibusque. Est autem litus maris, quatenus hibernus fluctus maximus excurrit. Riparum quoque usus publicus est iuris gentium sicut ipsius fluminis: itaque navem ad eas appellere, funes ex arboribus ibi natis religare, onus aliquid in his reponere cuilibet liberum est, sicuti per ipsum flumen navigare*». La natura di *res publicae* li rende proprietà del popolo romano (come entità unitaria): cfr. Dig. 50:16.15 (*Ulpianus*): «*Bona civitatis abusive "publica" dicta sunt: sola enim ea publica sunt, quae populi romani sunt*».

[5] Basti pensare che la prima grande codificazione del diritto marittimo nel Regno di Francia, con particolare attenzione ai porti come "beni pubblici", avverrà con la *Grande Ordonnance de la marine* del 1681. Viceversa, a lungo le città-porto della Lega Anseatica si ressero sul diritto consuetudinario: sia consentito rinviare *amplius* a A. Lauro, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale. Costituzioni federali e Stato regionale italiano a confronto*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 154 ss.

[6] C. Martinelli, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, p. 394, parla efficacemente di «spazi di *self-government* con caratteri puntiformi, ossia con una struttura che non rispondeva ad alcuno schema organizzativo centralizzato pensato per suddividere il territorio in aree omogenee che godessero delle stesse attribuzioni». V. sul punto anche P. Martino, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2014, p. 20: «le riforme del governo locale storicamente succedutesi si sono sempre limitate a modificare l'esistente, adeguando la *local discretion*, ovvero le funzioni delle autorità locali, ai mutamenti del contesto socio-economico, anziché procedere a costruire un nuovo sistema di governo locale e di rapporti con le istituzioni centrali di governo».

[7] È da notare che nella lingua inglese il termine *Port* fa riferimento primariamente ad una *città portuale*, mentre il termine *harbour* ha il significato di porto-approdo in senso stretto (cfr. voce *Port*, in *Cambridge Dictionary of the English Language*). All'epoca il riferimento era dunque alle cittadine portuali, poiché non si distingueva il bene-porto dalla città-porto in cui esso era integrato e dalla cui cittadinanza era primieramente amministrato. In epoca alto-medioevale, addirittura il termine "*port*" designava (a partire, evidentemente, dalle città portuali) qualunque città di mercato, tant'è che esisteva un ufficiale regio (il *portreeve* o *port warden*) che vi sovrintendeva: cfr. J. Hudson, *The Oxford History of the Laws of England: 871-1216*, Vol. 2, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 27 e 35.

[8] Il particolarismo fu un tratto caratteristico dell'ordine giuridico medioevale, ampiamente "pluralistico" come ha insegnato P. Grossi, *L'ordine giuridico medievale*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

nel corso della storia»[9] ed anche esse si abbeverarono a quella prerogativa regia da cui tutte le autorità locali promanavano[10].
Tutto ciò è provato, *ab antiquo*, dall'inserzione dei privilegi delle città portuali nella *Magna Charta Libertatum*, che dimostra plasticamente come i porti furono percepiti sin dal principio come parte integrante della *Constitution* britannica[11].

2. Le *liberties* dei *Cinque Ports*

Il proverbiale sviluppo pragmatico della Costituzione britannica si misura anche nella dimensione portuale, a partire dalla peculiare organizzazione dei c.d. *Cinque Ports.* (in antico francese). Si tratta di una confederazione di cinque città portuali (Hastings, New Romney, Dover, Hythe e Sandwich[12]) che beneficiarono di vari privilegi concessi dalla Corona inglese, in cambio del pattugliamento delle coste del canale della Manica ed alla fornitura di uomini e mezzi utili alla difesa marittima[13]. Fu a partire proprio da questo servizio reso alla Corona che nacque la *Royal Navy*.
La storia dei *Cinque Ports* si rivela particolarmente interessante, anche in chiave comparativa. Se, infatti, molte città portuali assunsero per prime forme di indipendenza politica, tendenzialmente a carattere repubblicano-oligarchico (evidenti i casi delle Repubbliche marinare italiane, ma non diversamente accadde per le città della Lega Anseatica[14]), anche in assenza di una vera e propria indipendenza, i *Cinque Ports* rappresentano un peculiare antesignano di autonomie istituzionali locali, sviluppatesi attorno ai porti, che beneficiarono nella storia del riconoscimento e della protezione dei sovrani. Tale riconosciment-

[9] C. Martinelli, *Il processo devolutivo*, cit., p. 394.
[10] Vale anche per i porti, nell'ottica che poi seguirà questo articolo, quanto ha spiegato A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, Il Mulino, 2013, p. 101: «dallo Stato, o, più precisamente, dalla monarchia in epoche antiche e dal parlamento più di recente, derivava la legittimazione giuridica delle autorità territoriali: questa forma di legittimazione, che nasceva in origine dalla prerogativa regia dispensatrice di lettere patenti alle comunità locali, e che in seguito si affidava alla legislazione positiva, era in parte costitutiva di nuove funzioni (si pensi alla concessione regia degli statuti municipali, dai quali traevano origine le franchigie elettorali, numerosi privilegi, autonomie politiche destinate a perdurare nei secoli, o alla permissive *legislation* che in epoca vittoriana demandava alle autorità locali la scelta di tempi e mezzi dell'azione amministrativa e della stessa esecuzione delle leggi) e in ancora maggiore parte dichiarativa di funzioni già esercitate nel concreto dalle *corporations* locali, che rappresentavano gli strati economicamente più affluenti, e pertanto più attivi, della società urbana».
[11] Qui per "*Constitution*" deve intendersi, proprio alla luce della peculiarità dell'esperienza britannica, l'ordinamento costituzionale nel suo complesso, nato e sviluppato nella tradizione, e non una specifica "fonte suprema".
[12] A questi si aggiunsero nel tempo Lydd, Faversham, Folkestone, Deal, Tenterden, Margate and Ramsgate, noti come "*Limbs of the Cinque Ports*" e successivamente Rye e Winchelsea, note come "le antiche città" (*Ancient Towns*). Cfr. la voce *Cinque Ports*, nell'*Enciclopaedia Britannica*.
[13] E. Coke, *Institutes of the law of England*, parte IV (*The Jurisdiction of Courts*), 1644 (ed. Londra, Brooke, 1797), p. 223 parla di una "antica prudenza" che aveva predisposto la vigilanza e il controllo dei Cinque Porti.
[14] Nella sua ricostruzione storica, K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, Manchester, Manchester University Press, 1935, p. 226 afferma che vi fu un'epoca in cui i *Cinque Ports* mostravano una struttura costituzionale sostanzialmente assimilabile a quella della Lega anseatica. È assai probabile che ciò fosse vero durante l'Alto Medioevo, Ma già attorno al XIV secolo le grandi e fiorenti città dell'Ansa (Lubecca, Amburgo, Brema) godevano di un'autonomia istituzionale ben diversa rispetto ai Cinque Porti, ormai parti integranti – ancorché fondamentali – della Corona inglese («*After 1327, however, they had no independent policy; their boats simply formed a part of the fleet, and their services lacked distinction*», *ibidem*). Peraltro, la diversa natura dei porti conferma quanto presto tale parallelismo fosse venuto meno. Le città anseatiche, infatti, fondavano la loro ricchezza (e quindi la loro autonomia politica) sul commercio, mentre il ruolo dei *Cinque Ports* era più focalizzato sull'attività di difesa e pattugliamento delle coste. D'altra parte, le principali città portuali tedesche avevano limitati problemi di sorveglianza dei loro territori, essendo – in realtà – collocate nell'entroterra e sfruttando i grandi estuari navigabili dei fiumi su cui erano sorte per i loro scopi mercantili.

o, non a caso, è contenuto nel testo fondatore del costituzionalismo britannico (e probabilmente occidentale), ovvero la *Magna Charta* inglese[15]. Nella clausola 13 del testo del 1215, il re Giovanni detto Senzaterra conferma ai porti, insieme ai privilegi della città di Londra, «*omnes libertates et liberas consuetudines suas*»[16]. Nella versione del 1297, lo stesso farà il suo successore Edoardo I, menzionando esplicitamente i «*barons of theCinque Ports*»[17] e «*all other Ports*»[18].

Il presidio marittimo rappresentato da questi porti garantì loro diversi privilegi[19]. Essendo affrancati dai legami feudali e rispondendo solo al re, gli uomini liberi di queste città erano appellati come "baroni"[20] ed alle loro comunità venne riconosciuta ampia autonomia nell'amministrazione della giustizia, con particolare riguardo – evidentemente – agli *admiralty cases*. Ed infatti sia Coke che Blackstone ripercorreranno tali privilegi giurisdizionali nella parte dei loro commentari dedicati ai giudici speciali[21]. Con lo stabilizzarsi dell'istituzione parlamentare, ai *Cinque Ports* venne presto garantita la natura di *constituencies* e quindi un diritto di rappresentanza nel Parlamento di Westminster[22].

La sedimentazione costituzionale, a partire dalle versioni della *Magna Charta* e dagli altri testi fondatori (come lo *Statutum de tallagio non concedendo*, sempre del 1297), condurrà a ritenere che il re fosse obbligato, in base al diritto comune, a mantenere i porti e a proteggere

[15] Per il valore di questo testo nella storia del costituzionalismo si v. per tutti M. Fioravanti, *Magna Charta in the History of Constitutionalism*, in R. Blackburn. A. Carminati, L. Spadacini (a cura di), *Parliament as the Cornerstone of Democracy. Studies on the UK and Italian Parliaments in commemoration of Magna Charta's 800th Anniversary*, Londra, King's College, 2018, p. 3 ss.

[16] «*Et civitas Londoniarum habeat omnes antiquas libertates et liberas consuetudines suas, tam per terras quam per aquas. Preterea volumus et concedimus quod omnes alie civitates, et burgi, et ville, et portus, habeant omnes libertates et liberas consuetudines suas*». È solo il caso di sottolineare che anche Londra era una città portuale "alla maniera anseatica", cioè un grande porto fluviale interno, grazie alle acque navigabili del Tamigi diretto verso il mare. Al netto di questo, il porto di Londra assunse una configurazione legale indipendente dalla *corporation* della città solo con il *Port of London Act* del 1908, che venne approvato per riorganizzare l'uso di *docks e wharves* di proprietà di compagnie private (*India Docks Company*, *Surrey Commercial Dock Authority Company*, *Millwall Dock Company*) che venivano di fatto rilevate e inglobate dalla nuova autorità, nella forma del *trust port*. Si v. al proposito le sez. 2 e 3 di detto Atto.

[17] Clausola 9: «*Civitas Londonie habeat omnes antiquas libertates et liberas consuetudines suas. Preterea volumus et concedimus quod omnes alie civitates, et burgi, et ville, et barones de quinque portubus, et omnes portus, habeant omnes libertates et liberas consuetudines suas*».

[18] Si v. la precisazione linguistica riportata sopra, nota 7, riguardo all'uso della parola "*port*".

[19] Tali benefici sono spesso indicati come "*liberties*": v. K.M.E. Murray, *The Constitutional History*, cit., p. 229 traccia una comparazione con altre "autonomie" antiche, quali le *Stannaries* (create in Cornovaglia e nel Devon, con specifiche competenze minerarie) e le contee palatine (*Palatinates*). Murray ritiene che i *Cinque Ports* siano assimilabili più che altro alle prime, con le quali condividono l'origine strettamente legata a peculiarità territoriali e – aggiungiamo noi – allo sfruttamento economico di uno specifico bene (i porti e le miniere). Si può qui ricordare un'altra tipologia di bene "demaniale", fatto oggetto di specifiche *liberties*, vale a dire le foreste, regolate dall'apposita *Charta Forestae*, rilasciata da Re Enrico III nel 1217.

[20] Cfr. voce *Cinque Ports*, in J.S. Roskell, L. Clark, C. Rawcliffe (a cura di), *The History of Parliament: the House of Commons 1386-1421*, Alan Soutton, Stroud, 1992.

[21] Cfr. E. Coke, *Institutes of the law of England*, cit., p. 222 ss.; W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*,Oxford, Clarendon Press, 1765, libro III ("*Private wrongs*"), cap. VI ("*Of Courts of a Special Jurisdiction*"), p. 79.

[22] voce *Cinque Ports*, in J.S. Roskell, L. Clark, C. Rawcliffe, *The History of Parliament: the House of Commons 1386-1421*, cit. Fino al *Representation of the People Act 1832*, vennero mantenute otto *constituencies* che coprivano il territorio dei *Cinques Port*s, rendendo però eccessivamente sovrarappresentate le popolazioni locali (non più molto numerose). Cfr. E. Porritt, A.G. Porritt, T*he unreformed House of commons; parliamentary representation before 1832. Vol. I: England and Wales*, Cambridge, Cambridge University Press, 1903, p. 17.

i commerci dalla pirateria, ciò che lo autorizzava a percepire le tasse doganali (*customs*), sempre sulla base del consenso del Parlamento[23].

A fronte dei servigi resi al Regno, i sovrani riconfermarono ai Cinque Porti, in svariate occasioni[24], la vasta congerie di privilegi ed esenzioni, che di recente sono stati classificati nelle seguenti categorie[25]: 1) fiscali; 2) giurisdizionali; 3) criminali; 4) commerciali; 5) matrimoniali e 6) di altra natura[26].

Con il passare del tempo la Confederazione perse, nella sostanza, la sua speciale autonomia, divenendo uno degli ingranaggi interni all'amministrazione territoriale del Regno[27]. A poco a poco, infatti, i privilegi dei *Cinque Ports* confluirono nei poteri del *Lord Warden of the Cinque Ports*[28], magistratura nazionale tutt'ora esistente, creata in tempi antichi come unica forma di "sovrintendenza" della Corona sulle libere città portuali[29]. Al *Lord Warden* vennero progressivamente attribuite le competenze di natura giurisdizionale e militare[30], il che lo rese così l'unica vera autorità marittima della zona costiera[31]. Addirittura, il *Lord Warden* si arrogò la nomina dei rappresentanti dei porti al Parlamento di Londra, almeno sino al XIX secolo[32], sebbene un atto del 1689, adottato sotto il regno di Guglielmo e Maria, mirasse a riportare tale designazione ad un'elezione diretta, poiché la designazione

[23] Così W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, cit., libro I ("*The rights of persons*"), cap. VIII ("*Of the King's revenue*"), p. 303, che esclude che l'imposizione fiscale di natura doganale potesse discendere dalla consuetudine e dunque atteggiarsi come potere di mera prerogativa. Questa posizione era già stata espressa da E. Coke, *Institutes of the law of England*, parte II (*The Exposition of Many Ancient and Other Statutes*), 1644 (ed. Londra, Brooke, 1797), p. 57 ss., che commentando la clausola n. 30 della *Magna Charta* del 1297 esclude che il Re avesse il potere di imporre nuovi dazi ai mercanti, anche stranieri, senza il consenso del Parlamento. Anche a fronte di queste tradizioni, si coglie appieno la connessione fra il dominio sul mare cercato dagli inglesi, descritto in C. Schmitt, *Terra e mare*, cit., p. 73 ss.

[24] Le carte più antiche, da Enrico I (1100-1135) a Edoardo I (1272-1307), sono raccolte in K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 231 ss.

[25] Si segue la sintesi proposta da G. McBain, *The Charters of the Cinque Ports – Are They Still Needed?*, in *Review of European Studies*, n 2/2013, p. 90 ss., che trova rispondenza anche nel lavoro di K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 231 ss.

[26] Per quanto riguarda i privilegi fiscali, i *Cinques Ports* erano esentati da diverse tasse, in particolare doganali. Quanto alla giurisdizione, erano sottratti dalle giurisdizioni feudali, mantenendo la loro propria corte, e avevano il diritto di processare e condannare a morte per furto. Gli abitanti della confederazione potevano poi commerciare liberamente per il regno. Rispetto al diritto matrimoniale, non vigevano le regole concernenti la licenza matrimoniale e la tutela delle donne. Altri privilegi riguardavano la partecipazione a cerimonie di corte. Una menzione speciale va fatta alle prerogative in materia nautica e, nello specifico, al *right of wreck* o *ius naufragii*, che garantiva agli abitanti dei *Cinque Ports* il diritto di apprendere tutto ciò che arrivava sui lidi a seguito di naufragi. Tale diritto induceva, in realtà, i cittadini a compiere atti di pirateria (tollerata dal sovrano), quando non svolgevano il servizio dovuto alla Corona.

[27] La decadenza si attesta attorno al XIV secolo: K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 205 ss.

[28] G. McBain, *The Charters of the Cinque Ports, cit.*, p. 121.

[29] K.M.E. Murray, *The Constitutional History of the Cinque Ports*, cit., p. 77 ss.

[30] Le tre antiche corti di giustizia locali (Shepway, Brodhull e Guestling: queste ultime due erano in realtà assemblee aventi poteri giurisdizionali) furono a poco a poco sostituire dalla *Warden's Court*, che si teneva a Dover.

[31] Fu addirittura riconosciuto che, nell'ambito territoriale marittimo dei *Cinque Ports*, la proprietà del pescato spettava al *Lord Warden* e non al Re (nel caso *Lord Warden and Admiral of the Cinque Ports v His Majesty in His Office of Admiralty* (1831) 2 Hagg 438): cfr. R. Merkin, *The Framework of the Law of the Sea*, cit., p. 63, nota 605.

[32] L. Namier, *The Structure of Politics at the Accession of George III*, II ed., Londra, St Martin's Press, 1957, p. 121, nota 2.

era contraria "alle Leggi ed alla Costituzione del Regno"[33]. Di per sé, la Confederazione non fu mai soppressa, come dimostrano vari Atti del Parlamento che si susseguirono al proposito (da ultimo il *Cinque Ports Act 1869)*, trasformandosi però in una semplice circoscrizione amministrativa e confondendo i suoi antichi privilegi con i poteri del *Lord Warden*.
Al giorno d'oggi, la Confederazione mantiene un ruolo di testimonianza storico-culturale e la sua rappresentanza partecipa ancora a cerimonie formali (come l'incoronazione reale, in cui i rappresentati della Confederazione conservano l'onore di reggere il baldacchino reale), in memoria del contributo che ebbe nei tempi antichi al consolidamento della Corona.

3. La forma dei *trust ports* tra antico e moderno

Dal punto di vista dell'organizzazione istituzionale, nel Regno Unito esiste ancor oggi una tipologia assai unica di amministrazione portuale: il c.d. *trust port*. Si tratta di una forma antica che, non a caso, si rinviene proprio a partire dai *Cinque Ports*, dove essa attualmente si conferma ancora per il porto di Dover. Pur essendo la prima forma istituzionale, oggi essa è solo uno dei tre tipi di enti portuali esistenti in Gran Bretagna, insieme ai porti privati (o, *rectius*, privatizzati: v. prossimo paragrafo) ed ai porti municipali.
Ogni *trust port* è un'entità indipendente, istituita da leggi del Parlamento *ad hoc*, che ne regolano gli organi e le funzioni. L'uso della parola "*trust*" rimanda non tanto all'omonimo schema contrattuale[34], quanto (più probabilmente) all'idea di patrimonio separato che sottende la gestione dell'area portuale in nome e per conto della collettività[35]. Si tratta di un uso linguistico così radicato che persino il Governo britannico ha ammesso di non trovare un sinonimo soddisfacente per evitare l'ambiguità con l'istituto civilistico[36].

[33] *Parliamentary Elections Act 1689* ("*An Act to Declare the Right and Freedome of Election of Members to serve in Parlyament for the Cinque Ports*"): «*Whereas the Election of Members to serve in Parlyament ought to be Free And whereas the late Lord Wardens of the Cinque Ports have pretended unto and claimed as of Right a Power of Nominating and Recommending to each of the said Cinque Ports the two antient Townes and their respective Members one person whome they ought to elect to serve as a Baron or Member of Parlyament for such respective Port antient Towne or Member contrary to the antient Usage Right and Freedome of Elections Bee it therefore declared and enacted by the King and Queens most excellent Majestyes by and with the advice and consent of the Lords Spirituall and Temporall and Commons in this present Parlyament assembled and by the authoritie of the same That all such Nominations or Recommendations were and are contrary to the Laws and Constitutions of this Realme and for the future shall be soe deemed and construed and hereby are declared to have beene and are void to all intents and purposes whatsoever any pretence to the contrary notwithstanding*».
[34] Come è noto, il *trust* è un contratto "triangolare" in cui un *settlor* conferisce un patrimonio ad un *trustee*, chiamato ad amministrarlo per un beneficiario: anche il significato del suo nome richiama l'istituto della *fiducia* latina, con le sue varie declinazioni contrattuali (*fiducia cum amico*) o latamente negoziali (fedecommesso testamentario).
[35] Non è troppo complesso scorgervi un'idea affine a quella della *public trust doctrine*, oggi presente nell'ordinamento statunitense, ma che si ricollega alla tradizione britannica: si v. ancora, volendo, A. Lauro, *Il governo dei porti e l'unità economica nazionale*, cit., p. 109 ss. Resta tuttavia il fatto che non si sprigionano le conseguenze tipiche del contratto di trust, soprattutto nei confronti del *board*, che non assume il ruolo e la responsabilità del *trustee*. Dal punto di vista civilistico, la responsabilità segue semmai quella degli amministratori societari.
[36] Cfr. Department for Transport, *Modernising Trust Ports*, 2nd edition, 2009: «*The use of the term 'trust' in this document needs to be clear. Trust ports are not trusts in the legal sense, nor are trust port boards trustees in that sense. But we have not found a sensible replacement for the term 'trust port', the concept of which is well understood in the sector*».

I *trust ports* sono avvertiti nell'ordinamento britannico[37] come delle entità ibride *sui generis*, a metà fra il pubblico ed il privato, le cui peculiarità sono sintetizzate nella formula "*statutory independent body*". La composizione dei loro *boards* ne è spesso la prova: rappresentanti degli enti territoriali si mischiano a persone designate da rappresentanze di armatori, imprenditori e lavoratori che nel porto hanno i loro interessi. Alcuni di questi porti, dato il loro peculiare rilievo strategico geo-economico e la quantità di merci movimentate (c.d. *major ports*[38]), sono caratterizzati dalla nomina ministeriale dei loro *boards*[39], che purtuttavia mantengono la detta fisionomia plurale[40].

La loro autonomia, operativa e finanziaria, è completata dal monopolio dei *boards* in relazione alle proposte di modifica dei loro statuti, modifiche che sono oggi recepite sotto forma di *order* ministeriale delegificato. Si tratta di una innovazione piuttosto recente: per secoli sono state adottate leggi singolari che intervenivano sugli assetti dell'entità portuale o sull'estensione proprietaria degli enti-porto[41]. E ciò a partire, almeno, dalla *Royal Charter* di Giacomo I con cui nel 1606 il porto di Dover venne affidato ad una *Corporation* di undici *discreet men* (*Warden and Assistants*). L'intervento di razionalizzazione dell'attività normativa riguardante i *trust ports* fu dettato dall'*Harbour Act* del 1964, il quale, alla sez. 14, attribuisce al Ministro competente il potere di procedere all'emanazione di questi atti di delegificazione (espressamente definiti dalla legge come *harbour revision orders*).

L'autonomia dei porti è particolarmente garantita dalla circostanza che questi poteri normativo-statutari del Ministro non possono essere attivati se non dietro esplicita richiesta dell'autorità portuale interessata, fermo restando che il Ministro non è obbligato a darvi seguito, se non ritiene che la riforma corrisponda ad un interesse pubblico[42]. Corre l'obb-

[37] Non risulta essersi sviluppata una particolare analisi giuridico-dottrinale su questi modelli istituzionali. Molti dati si possono però trarre dai documenti ministeriali e dai *report* realizzati dai servizi studi delle *Houses of Parliament*. In particolare si v., oltre al rapporto citato nella nota precedente: L. Butcher, *Harbour authorities for trust ports*, *House of Commons Library*, 8 dicembre 2009; L. Butcher, *Ports: privatisation of trust ports*, *House of Commons Library*, 2 gennaio 2013; Department for Transport, *Trust Port Study. Key Findings and Recommendation*, 2016; R. Tyers, P. Brione, *Ports and Shipping FAQs. Research Briefing*, *House of Commons Library*, 3 agosto 2022.

[38] Si tratta di una qualificazione formale che discende dalle sez. 10 e 11 del *Ports Act 1991*. La dizione usata nella legge è "*relevant port authority*" e la sez. 11 stabilisce un requisito di traffico merci annuale affinché la qualificazione e le relative conseguenze (che si esplicano, soprattutto, in una più stretta vigilanza ministeriale) possano applicarsi.

[39] Gli enti portuali per i quali l'Atto istitutivo attribuisce poteri di nomina dei *board* al Ministro competente sono: *Port of Tyne*, *Port of Dover*, *Port of London Authority*, *Harwich Haven Authority*, *Milford Haven Port Authority*.

[40] Ciò, in particolare, viene ricercato tramite la cooptazione di membri da parte del *board* stesso, secondo procedure di consultazione con gli *stakeholders*. Ad esempio, nel caso di Dover, due dei quattro membri cooptati devono possedere «*special knowledge or experience of the position of the harbour within the local community and local economy*» (art. 3, comma 5 del *Dover Harbour (Constitution) Revision Order 2016*). Questi membri cooptati devono superare l'audizione di un apposito *Nomination Committee* (art. 3, comma 6), in cui siedono rappresentanti degli utenti del porto, della comunità locale, degli armatori, oltre al membro del Parlamento eletto nel collegio locale. Nel caso del *Port of London Act* del 1968 (allegato 2), si prevede la nomina ministeriale fra membri di varie associazioni rappresentative (quali Camere di commercio, associazioni armatoriali, associazioni di professionisti portuali).

[41] Basti considerare gli atti più recenti che hanno riguardato il porto di Dover in epoche più recenti: *Dover Harbour Act 1828*, *Dover Harbour Act 1923*, *Dover Harbour Act 1953*.

[42] *Harbours Act* 1964, *sec*. 14, 2, b: «*a harbour revision order shall not be made in relation to a harbour by the appropriate Minister […] b) unless the appropriate Minister is satisfied that the making of the order is desirable in the interests of securing the improvement, maintenance or management of the harbour in an efficient and economical manner or of facilitating the efficient and economic transport of goods or passengers by sea or in the interests of the recreational use of sea-going ships*».

ligo di precisare che queste rilevanti funzioni ministeriali sono state delegate nel 2010[43] alla *Marine Management Organisation*, istituita nel 2009[44].
La creazione di questi *harbour revision orders* non si conclude all'interno del potere esecutivo: gli atti sono sottoposti ad una procedura parlamentare speciale di controllo[45], in base allo *Statutory Orders (Special Procedure) Act* del 1945[46], con l'effetto che la loro entrata in vigore è subordinata alla loro presentazione dinanzi Parlamento[47], "culla", del resto, di queste entità legali.
Infine, l'autonomia normativa dei *trust ports* si esplica quotidianamente nella facoltà di emanare norma regolatrici degli spazi portuali, sia marittimi che terrestri, con particolare riguardo alla navigazione nelle acque del porto e alla concessione delle banchine.
La peculiarità di questa forma istituzionale si avverte, in maniera molto forte, allorché si provi a dare un termine di comparazione con istituti propri del diritto italiano. Forse, l'idea di fondo del *trust port* (che è patrimoniale ed istituzionale al tempo stesso, un ibrido a cavallo tra pubblico e privato) trova similitudini con l'istituto delle *fondazioni legali*, nelle quali l'atto costitutivo dell'ente civilistico (art. 14 c.c.) non è la volontà e la destinazione patrimoniale di un fondatore, ma la legge stessa[48]. Peraltro, la natura "aperta" dei consigli d'amministrazione a soggetti di diversa provenienza (pubblica e privata) sembra trovare qualche eco nella forma delle c.d. "*fondazioni di partecipazione*"[49]. Resta ovviamente una differenza saliente: nei *trust ports* non esistono "soci fondatori" in senso propriamente giuridico. Essi sono infatti enti "primordiali": la legge del Parlamento li riconosce e li organizza, li costituisce in senso giuridico, ma è come se non li creasse, perché la loro fonte sta – come spesso accade nell'ordinamento costituzionale inglese – in una consuetudine radicata nella cura ancestrale del porto[50]. Prova di ciò la ritroviamo, *a contrario*, nella storia statunitense, dove nelle Colonie, prima, e negli Stati, dopo, la gestione portuale assunse in primo luogo una dimensione municipale e schiettamente pubblicistica[51], diversamente da quanto accaduto nella madrepatria inglese: il che non può stupire, per il semplice fatto che sull'altra sponda dell'Atlantico veniva irrimediabilmente meno la tradizione inglese, ma non certo l'esigenza pubblica di controllare gli accessi al mare.
Questi elementi – che si apprezzano proprio nella difficoltà di comparare – sottolineano l'unicità di un modello istituzionale che, nella sua antichità, ha qualcosa di incredibilment-

[43] *The Harbours Act 1964 (Delegation of Functions) Order*, dell'8 marzo 2010.
[44] L'atto istitutivo è il *Marine and Coastal Access Act 2009*, il quale ha introdotto un'autorizzazione alla delega di funzioni menzionata nell'*Harbours Act 1964* (sez. 42A). Tale organizzazione resta sotto la direzione del Ministro dei trasporti ed abbraccia un vasto ambito di competenze riguardante l'ambiente marino e costiero.
[45] Ciò è previsto dall'Allegato III, sez. 22, che rinvia all'*Acquisition of Land Act* 1981.
[46] Le procedure parlamentari speciali sono governate dallo *Statutory Orders (Special Procedure) Act* 1945: i soggetti interessati possono formulare una petizione alle Camere per opporsi all'adozione di un atto ministeriale e possono essere sentiti. In assenza di contestazioni, l'atto può essere pubblicato ed acquisire efficacia. La stessa legge del 1945 cita l'*Habours Act* 1964, alla sez. 1, n. 3, lett. c).
[47] *Statutory Orders (Special Procedure) Act* 1945, sez. 1, n. 2: «*An order to which this Act applies shall be of no effect until it has been laid before Parliament by the Minister and has been brought into operation in accordance with the provisions of this Act*».
[48] Cfr. S. De Gotzen, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato*, Milano, Giuffrè, 2011.
[49] In tema v. F. Manganaro, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Diritto amministrativo*, n. 1-2/2014, p. 64 ss.; A. Paire, *Fondazioni di partecipazione e P.A.*, in *Federalismi*, n. 30/2020; G. Sicchiero (a cura di), *Le fondazioni di partecipazione*, Torino, Giappichelli, 2024.
[50] Se ancora prendiamo ad esempio il più antico di essi, il porto di Dover, il *trust port* creato nel 1606 da Giacomo I non è altro che l'evoluzione di una *Corporation* di marinai, considerata già attiva ai tempi di Guglielmo il Conquistatore (cfr. J. Bavington Jones, *Annals of Dovers,* Dover Express Works, 1916, sez. II).
[51] M. L. Fair, *Port Administration in the United States,* Cambridge (Maryland), Cornell Maritime Press, 1954, p. 16.

e moderno, poiché realizza *ante litteram* molteplici innovazioni, oggi promosse a molti livelli (non solo nazionale, ma anche europeo), come la sussidiarietà, il partenariato pubblico-privato, persino l'idea dei "beni comuni"[52]. Innovazioni tutte caratterizzate dal superamento delle rigide dicotomie ("interesse pubblico *versus* interesse privato"; "proprietà privata *versus* proprietà pubblica") e perfettamente esemplificate dalla circostanza che non esistono "soci" (*shareholders*), ma solo soggetti interessati (*stakeholders*), con l'immediata conseguenza che gli utili prodotti dall'ente sono reinvestiti nel porto.

Nei *trust ports*, in effetti, constatiamo l'emersione di un *governo collettivo del bene portuale* (comune). Potrebbe essere suggestivo, con riguardo all'ordinamento italiano, tentare di immaginare una sorta di "*porto civico*" o di "*dominio collettivo portuale*"[53] e non è da escludere che la genesi "pratica" di queste forme di gestione proprietaria condivisa sia, effettivamente, affine. Orbene, qui non bisogna, però, lasciarsi trasportare da un'illusione ottica: non è che il potere pubblico receda o si ritiri dai porti, in nome di un principio di "sussidiarietà orizzontale". Semmai, si organizza la loro amministrazione in funzione delle comunità che sono chiamati a servire in via immediata (cioè quelle locali), ma sempre garantendo, in via mediata, l'interesse della collettività nazionale. C'è dunque una differenza fra il *trust port* e un ipotetico "porto civico" organizzato secondo le regole italiche dei domini collettivi[54] e risiede nella stretta vigilanza del potere pubblico (nazionale o locale) e nella partecipazione di questo all'assetto istituzionale del porto, la cui titolarità dominicale non sta in un gruppo di proprietari (singolarmente identificati o identificabili), ma nell'appartenenza realmente collettiva[55].

Se li consideriamo nella loro essenza (quasi millenaria), i *trust ports* ci appaiono come esperimenti irripetibili, pure loro intessuti in «un sistema flessibile di poteri e funzioni delle autorità locali che non si esplicano solo in mera attività amministrativa soggetta allo stretto controllo del Governo centrale, ma si estendono lungo le larghe maglie del tessuto normativo costruito sullo spirito della tradizione»[56]. Eppure, se ci si attarda sulla configurazione

[52] Nella dottrina che si è occupata di beni comuni il riferimento d'obbligo è a S. Rodotà, *Il terribile diritto. Studi sulla proprietà privata e i beni comuni*, Bologna, Il Mulino, 1981; Id., *I beni comuni. L'inaspettata rinascita degli usi collettivi*, Napoli, La scuola di Pitagora, 2018. Per la dottrina giuspubblicistica si v. in particolare V. Cerulli Irelli, *Proprietà pubblica e diritti collettivi*, Padova, CEDAM, 1983; A. Lucarelli, *La democrazia dei beni comuni*, Roma-Bari, Laterza, 2013.

[53] Le formule proposte sono ovviamente ricalcate sul sintagma "uso civico" e sull'espressione "dominio collettivo", abbracciata dalla legge n 168 del 2017. Nella dottrina si v. D. Granara, *La cultura degli usi civici. Un fenomeno globale*, Roma, Aracne, 2020.

[54] Si fa qui riferimento alle differenze di natura giuspubblicistica, restando in disparte i profili più strettamente privatistici, connessi al godimento, alla disposizione, al mutamento di destinazione del bene. Si noterà che la legge n. 68 del 2017 non esclude forme di gestione pubblica di domini collettivi: l'art. 2, comma 4, sancisce che in assenza di specifici enti esponenziali di queste proprietà collettive, «i predetti beni sono gestiti dai comuni con amministrazione separata». Qui la vicinanza al *trust port* è più sensibile, anche perché emerge quell'idea di "patrimonio separato" connesso all'uso della parola *trust*. La differenza, però, non si annulla e si scorge, soprattutto, nell'organizzazione amministrativa dei *trust ports*, che vede *sempre* (e non in via eccezionale) la partecipazione di un soggetto pubblico all'attività di nomina degli amministratori. D'altra parte, ogni *trust port* è pur sempre sorto sulla base di una legge del Parlamento inglese.

[55] In ultima analisi, potremmo parlare di un'appartenenza *pubblica*: non a caso, i *major trust ports* sono classificati dall'*Office of National Statistics* come *public corporations* (quindi enti commerciali controllati da una pubblica amministrazione), anche in relazione ai trasferimenti di fondi che pervengono loro dalle casse erariali: cfr. Department for Transport, *Trust Port Study*, cit., p. 7.

[56] P. Martino, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito*, cit., p. 19.

legale, non è detto che non possano essere fonte di ispirazione per innovazioni anche nell'ordinamento italiano[57].

4. Segue: la privatizzazione dei porti

Il Regno Unito è uno dei pochi Stati (probabilmente l'unico in Europa) in cui è stata avviata e perfezionata una vasta attività di privatizzazione del sistema portuale[58], iniziata negli anni '80 sotto l'egida di Margaret Thatcher. Al principio di queste operazioni, i porti britannici diversi dai *trust ports* si trovavano sotto il controllo pubblico del *British Transport Docks Board*, creato nel 1962, ribattezzato *Associated British Ports* (*ABP*) nel 1982 e costituito in società per azioni, per effetto del *Transport Act 1981*. Nel 1983, il Governo cedette il 49% del capitale di *ABP* e l'anno successivo dismise pure la restante partecipazione. In quel periodo, la privatizzazione dei *trust ports* venne viceversa considerata poco praticabile, perché avrebbe richiesto l'adozione di leggi singolari per ciascun porto, di modo da consentirne la vendita[59].

Fu nel 1991 che questa problematica venne aggirata, con il *Ports Act* di quell'anno, che consentiva ai *boards* di creare apposite e distinte società, cui cedere gli *assets* portuali ai fini di una successiva vendita sul mercato. La costituzione di tali società era però condizionata al beneplacito del Ministro competente[60]. Questo "*golden power*" ministeriale si rivelò una clausola di flessibilità molto importante nel quadro normativo, poiché era in grado di assicurare, senza innovazioni legislative, mutamenti nella politica portuale del Paese.

In effetti, prova di ciò si ebbe durante il governo di coalizione del 2010, quando l'approccio politico (anche del partito conservatore) era mutato rispetto all'epoca thatcheriana, tant'è che, dopo un'apposita consultazione pubblica, il Segretario dei Trasporti emise una dichiarazione (a mo' di circolare interpretativa) in base alla quale l'approvazione delle vendite dei porti sarebbe stata condizionata ad un controllo sull'effettiva partecipazione delle comunità locali alla gestione degli scali[61]. Esempio lampante di questo cambio di prospettiva fu la tentata privatizzazione del porto di Dover, che venne respinta dal Ministro nel 2012, dopo un'amplissima mobilitazione da parte degli eletti locali e della cittadinanza, che presentò una proposta alternativa a quella avanzata dal *board* e significativamente intitolata "*The People's Port*".

---

[57] Il legislatore italiano (legge n. 84/1994 e ss. mm.) ha intrapreso una strada completamente opposta a quella inglese: da un lato, infatti, vi è una forte burocratizzazione delle Autorità portuali; dall'altra, il potere è concentrato, in maniera monocratica, nelle mani di Presidenti che devono avere specifiche competenze, ma sono delle più varie estrazioni (talvolta *public servants*, talaltra manager di grandi gruppi privati, talaltra ancora persone con pregressa esperienza politico-istituzionale) e devono la nomina ad una chiara indicazione politica del Ministro. Non di rado, questa procedura genera qualche disfunzione: se di interesse, sia consentito rinviare a A. Lauro, *In alto mare: il commissariamento delle Autorità di sistema portuale fra conflitti politico-istituzionali ed attese di riforma*, in *Rivista CERIDAP*, n. 4/2025.

[58] Invero, la documentazione giuridica è costituita dai *Report* e dalle analisi dei servizi parlamentari. È stata la letteratura economico-aziendale che si è occupata maggiormente del tema: B. J. Thomas, *Privatisation of U.K. Seaports*, in *Journal of Maritime Policy and Management*, n. 2/1994, p. 21 ss.; A.J. Baird, *Privatisation of trust ports in the United Kingdom: Review and analysis of the first sales*, in *Transportation Policy*, n. 2/1995, p. 135 ss.; A.J. Baird, V.F. Valentine, *Port Privatisation in the United Kingdom*, in AA.VV., *Devolution, Port Governance and Port Performance*, volume n. 17 di *Research in Transportation Economics*, 2007, p. 55 ss.

[59] Cfr. la puntuale ricostruzione in L. Butcher, *Ports: privatisation of trust ports*, cit.

[60] *Ports Act 1991*, sez. 5 ("*Control by appropriate Minister over exercise of authority's functions under sections 3 and 4.*").

[61] *«The Secretary of State will not approve an application for the sale of a trust port under the 1991 Act unless the sale is considered likely to deliver an enduring and significant level of community participation in the port. Such participation could take a variety of forms, but must include the ability to influence the port's long term development and may include the right to receive a share in the profits of the port, or the future increase in its value. It does not necessarily require a community role in the operation of the port»* (*Sale of trust ports criteria: statement*, 3 agosto 2011).

Fu questo il caso che, di fatto, chiuse l'epoca delle privatizzazioni portuali, percepite con crescente diffidenza in un mondo, entrato in una pesante crisi economica, che iniziava a dubitare sempre più della globalizzazione deregolata[62]. Non può non sottolinearsi come i *trust ports* – istituzioni *ibride* e, per questo, all'apparenza più agevolmente tramutabili in enti privati – hanno mostrato una peculiare resistenza a questo processo. E questa forza gli è derivata certamente dalla tradizione storica, ma soprattutto dalla capacità di perseguire il bene pubblico, locale e nazionale, senza l'"irrigidimento" burocratico e la percepita separatezza delle amministrazioni rispetto alle comunità degli utenti[63].

5. I porti e la *devolution*

Coerentemente con la china autonomistica che l'ha storicamente connotata, la materia portuale è ricaduta, senza sorpresa, nei processi di *devolution*[64]. Si tratta di una devoluzione ormai piena[65] per quanto riguarda l'Irlanda del Nord[66] e la Scozia[67].

Le disposizioni che trasferiscono queste materie alle assemblee legislative regionali scozzese e nordirlandese non sono esattamente identiche nella loro formulazione[68]: a ben vedere, la devoluzione a vantaggio della Scozia è più ampia, poiché le materie riservate allo Stato sono identificate in relazione a specifiche leggi preesistenti. Viceversa, per l'Irlanda del Nord la devoluzione è esclusa, *sic et simpliciter*, con riguardo alla navigazione, *fatta eccezione* per i porti.

Ora, i risultati, stando anche a quanto affermato dai documenti ministeriali, sono piuttosto simili nei due casi: «*port development policy including the power to make HROs and Harbour Empowerment Orders are fully devolved to Scotland and Northern Ireland*», mentre resta in capo allo Stato la «*responsibility for shipping, navigation and marine safety*»[69]. Emerge, in particolare, che i poteri ministeriali connessi ai *trust ports* sono trasferiti ai governi regionali.

Peculiare è invece quanto avvenuto per il Galles, dove la devoluzione è stata attuata in maniera affievolita, in sostanza solo per porti minori ed a rilevanza locale. È da notare però la formulazione della legge, che riserva direttamente allo Stato, oltre alle classiche competenze nautiche, i «*reserved trust ports and harbours not wholly in Wales*»[70]. La definizione di *reserved trust port* è contenuta nel *Wales Act 2017*[71] e si rivela una norma "provvedimentale", poiché si applica al solo *major port* di Milford Haven, per il quale sono

---

[62] A. Lauro, *Il governo dei porti*, cit., p. 346 ss.
[63] Alcune di queste loro caratteristiche sono state esportate anche negli Stati Uniti: non di rado, la nomina delle autorità portuali, pur enti pubblici a tutto tondo, risentono di questa compartecipazione degli *stakeholders*, fra i quali vanno identificati talvolta i membri dei consigli d'amministrazione. Se ne veda una ricognizione in A. Lauro, *Il governo dei porti*, cit., p. 112 ss.
[64] Per l'evoluzione del processo si v. A. Torre, *Regno Unito,* cit., p. 120 ss.
[65] Cfr. R. Tyers, P. Brione, *Ports and Shipping FAQs*, cit.
[66] Nell'Ulster vige da decenni una specifica legge portuale, *Harbours Act (Northern Ireland) 1970*.
[67] Cfr. anche qui le linee guida ministeriali di Transport Scotland, *Modern Trust Ports for Scotland. Guidance for good governance*, 2012.
[68] *Northern Ireland Act 1998*, *Schedule* 3 *"Reserved matters"*, n. 3: «*Navigation, including merchant shipping, but not harbours or inland waters*»; *Scotland Act 1998*, *Schedule* 5, *Section* E3, *Exceptions*: «*Ports, harbours, piers and boatslips, except in relation to the matters reserved by virtue of paragraph (d), (f), (g) or (i)*».
[69] Department for Transport, *Trust Port Study*, cit., p. 10.
[70] *Wales Act 2017*, *Schedule* 1, *Sec*. E3, n. 121.
[71] *Sec*. 32, *Wales Act 2017*: 1) *A harbour is a reserved trust port if, on the principal appointed day (within the meaning given by section 71), it is a harbour, dock, pier or boatslip that is owned or managed by a harbour authority that— (a) is a relevant port authority within the meaning of Part 1 of the Ports Act 1991 (see section 1(3) of that Act), and (b) meets the annual turnover requirement*.

e riguardanti il suo *board*[72].
Sul piano della comparazione, è interessante notare che le scelte di governo portuale compiute in Gran Bretagna mischiano il modello "federale puro" con uno di carattere più regionalistico. Il primo si ritrova negli Stati Uniti e in Germania, là dove i porti sono integralmente oggetto di legislazioni locali, soprattutto con riguardo al loro assetto istituzionale, ma le competenze in materia di navigazione e di commercio restano appannaggio dello Stato centrale. Il secondo è quello tipicamente italiano e spagnolo – che, di fatto, si applica in Galles – nel quale i porti più rilevanti restano sotto il controllo, anche amministrativo, dello Stato, mentre sono lasciati alle cure dei governi regionali gli scali di minore rilevanza economica (a vocazione diportistica o di pesca)[73].
Corre comunque l'obbligo di notare che la devoluzione non ha intaccato l'antico modello del *trust port*, che mantiene la sua vitalità e rispetto al quale ancora si esercitano i poteri di nomina ministeriale (devoluti ai Governi locali) per alcuni enti di considerevoli dimensioni[74].

6. Qualche spunto conclusivo

In conclusione, è possibile affermare che la lettura diacronica di un ordinamento settoriale, quale quello dei porti, li inserisce a pieno titolo in quella «dimensione di governo originaria, complementare e preesistente alle istituzioni di governo centrali, derivante da un'antica tradizione di spontaneo autogoverno»[75], una dimensione che sembra tutto sommato resistere alle maree della storia, come mostra la fallita privatizzazione del più antico scalo inglese, il porto di Dover.
È una lettura che mostra, ancora una volta, la non replicabilità degli arrangiamenti istituzionali britannici, che si sono consolidati nei secoli attraverso l'esperienza concreta, ma che, in fondo, richiamano i giuristi al senso del loro mestiere, poiché, come tramanda la sapienza dei brocardi, *ex facto oritur ius*. Il che non significa che ogni fatto ha bisogno del suo diritto – ce lo dimostra, nel nostro ambito, il superamento delle legislazione singolare dei *trust ports* con una procedura generale di revisione statutaria – ma semmai che non si può elaborare il diritto senza partire dalla realtà concreta dei fatti, lasciando, ove ciò sia possibile e coerente, che dia la norma chi alla realtà è più vicino. In fondo, può essere questo il senso "pragmatico" del *self-government*.
Ciò non significa, nella realtà complessa dei tempi odierni, che il potere centrale dello Stato e i suoi apparati – che restano o dovrebbero restare un presidio di uniformità minima dei territori – debbano ritirarsi, ma che si scelga con più attenzione su quali ambiti investire il proprio "peso", politico, economico e normativo. La storia che si è qui sinteticamente presentata ci mostra come queste scelte sono avvenute, sino all'estremo punto della "rinuncia" statale, coincidente con la privatizzazione di una parte degli scali marittimi, che tuttavia non si è realizzata nei *trust ports*, cioè proprio laddove lo spontaneismo istituzionale

[72] *Milford Haven Port Authority Act 2002*. Si noterà (all'art. 4 del citato atto) che, in quanto *reserved trust port*, comunque il governo gallese non è in alcun modo coinvolto nella scelta dei membri del consiglio d'amministrazione. Delle autorità locali, solo il *Pembrokeshire County Council* è consultato dal ministro per la nomina di due membri.
[73] Sia ancora consentito rinviare a A. Lauro, *Il governo dei porti*, cit., p. 35 ss.
[74] In Scozia, il principale di questi è il porto di Aberdeen, in forza dell'*Aberdeen Harbour Order Confirmation Act 1987*. Il trasferimento delle funzioni è avvenuto in base alla *sec*. 53 dello *Scotland Act 1998*. Nel caso dell'Ulster, il porto di Belfast (*Belfast Harbour*) è un *trust port* il cui consiglio d'amministrazione (*Commissioners*) è nominato dal *Department for Regional Development* (cfr. *Schedule 1* del *The Belfast Harbour Order (Northern Ireland) 2002*).
[75] P. Martino, *Centri e periferie del potere*, cit., p. 25.

locale, sorretto prima e guidato poi dal potere costituito, si è dato una forma capace di perdurare nei secoli.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-C1M

Devoluzione e governo locale

La riforma delle relazioni intergovernative nel Regno Unito tra luci e ombre

Sara Parolari
Senior Researcher, Istituto di Studi Federali Comparati di Eurac Research, Bolzano/Bozen

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La riforma delle relazioni intergovernative nel Regno Unito tra luci e ombre

di Sara Parolari*

Abstract (Ita): L'ordinamento giuridico britannico, caratterizzato da una devolution asimmetrica, richiede meccanismi di coordinamento idonei a gestire i rapporti tra governo centrale e governi devoluti. Questo contributo esplora l'evoluzione, le sfide e le recenti riforme delle relazioni intergovernative (IGRs) all'interno del Regno Unito, concentrandosi sulla transizione da forme di raccordo tradizionalmente informali ad una maggiore istituzionalizzazione avvenuta a seguito di una riforma introdotta nel 2022, valutandone la sua complessiva efficacia nella gestione della cooperazione intergovernativa e nella risoluzione dei conflitti.

Abstract (Eng): United Kingdom's complex constitutional framework, characterized by asymmetric devolution, necessitates effective coordination mechanisms between central and devolved governments. This contribution explores the evolution, challenges, and recent reforms of intergovernmental relations (IGRs) within the UK, focusing on the transition from informal to more formalized arrangements and assessing their efficacy in managing intergovernmental cooperation and conflict resolution.

Parole chiave: Relazioni intergovernative; Coordinamento; Accordi

Keywords: Intergovernmental relations; Coordination; Concordats. Indice: 1. Introduzione; 2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della devolution; 3. I concordats quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs; 4. La Review of intergovernmental relations' del 2022: le principali novità; 5. La Sewel Convention e l'esercizio coordinato della funzione legislativa; 6. Alcune considerazioni conclusive

Sommario: 1. Introduzione; 2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della devolution; 3. I concordats quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs; 4. La Review of intergovernmental relations' del 2022: le principali novità; 5. La Sewel Convention e l'esercizio coordinato della funzione legislativa; 6. Alcune considerazioni conclusive

Indice: 1. Introduzione; 2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della *devolution*; 3. I *concordats* quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs; 4. La *Review of intergovernmental relations*' del 2022: le principali novità; 5. La *Sewel Convention* e l'esercizio coordinato della funzione legislativa; 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione

Ogni ordinamento costituzionale fondato sulla distribuzione del potere tra diversi livelli di governo non può esimersi dallo sviluppare meccanismi che garantiscano il coordinamento tra le sue entità costitutive[1]. La complessità che caratterizza gli stati composti – federali, regionali o devoluti che siano – richiede non solo la necessaria predisposizione di strumenti di gestione delle relazioni tra livelli di governo, ma anche la regolamentazione delle eventuali situazioni conflittuali che si vengano a determinare a causa di connessioni, violazioni o sovrapposizioni nelle rispettive sfere di competenza[2]. L'esperienza dimostra che ad

* Senior Researcher, Istituto di Studi Federali Comparati di Eurac Research, Bolzano/Bozen

[1] J. Poirier, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, in *Public Law*, Spring 2001, pp. 134-157, in particolare p. 135. In questo articolo, l'autore svolge un'interessante comparazione tra i diversi modelli di coordinamento sviluppatisi in Canada, Australia, Germania, Belgio e Regno Unito.

[2] Come afferma J. F. Zimmermann, *"governance in a federal system is inherently complex compared to governance in a unitary system"* in: *Contemporary American Federalism: the growth of national power*, Leicester University Press, 1992, p. xi.

ordinamenti "virtuosi" ove la soluzione giurisdizionale a controversie di questo tipo e, quindi, il ricorso alle corti è pressoché assente, corrispondono casi di litigiosità patologica. In questo senso, un esempio è rappresentato dall'ordinamento italiano che ha visto, nell'era post-riforma del Titolo V della Costituzione, un'impennata dei ricorsi innanzi alla Corte Costituzionale proprio per decidere questioni relative al riparto di competenze tra Stato e Regioni.

Se è vero che la complessità degli stati composti dipende dal grado di differenziazione nella distribuzione del potere politico tra livello centrale e livelli periferici, nonché dalla frequenza e dalle modalità con cui i criteri su cui si fonda tale distribuzione vengono modificati, l'ordinamento britannico – con la sua *devolution* asimmetrica – sembrerebbe naturalmente incline all'insorgenza di controversie sia tra livelli devoluti e livello centrale, che tra gli stessi livelli devoluti di governo. Più ampia risulta l'asimmetria dell'assetto costituzionale, infatti, più elevato può divenire il rischio di sovrapposizioni e interdipendenze tra competenze riservate e devolute, con la conseguente necessità di ricorrere al coordinamento, all'armonizzazione o, in via di estremo subordine, alla risoluzione giudiziale degli inevitabili contrasti intergovernativi.

Eppure, in quest'ordinamento, non solo il ricorso alle corti è pressoché assente, ma più in generale l'eventualità stessa dell'insorgere di contrasti tra livelli di governo è stata mitigata grazie ad un sistema di gestione prevalentemente informale delle relazioni intergovernative (IGRs). Tale sistema è stato, tuttavia, messo fortemente in discussione nel corso degli ultimi anni.

In questo articolo, si esaminerà il modello di IGRs britannico dalle origini della devolution sino alle più recenti innovazioni, considerandone aspetti positivi ed elementi critici. Verranno in particolare analizzati gli strumenti e i meccanismi per la gestione di queste relazioni previsti agli esordi della devolution, per poi concentrarsi sulle più recenti riforme introdotte nella fase post-Brexit, svolgendo alcune considerazioni in merito all'effettiva capacità di funzionamento dell'assetto così delineato.

2. Il sistema di IGRs nel Regno Unito alle origini della *devolution*

Nel Regno Unito, la relazione tra livelli di governo è divenuta materia di particolare interesse con l'introduzione della *devolution*. Infatti, il quadro di decentramento asimmetrico disegnato dalla legislazione della fine degli anni '90 ha inevitabilmente fatto sì che la cooperazione tra livelli di governo divenisse fattore cruciale per l'effettiva attuazione del progetto devolutivo e, in particolare, per garantire un esercizio coordinato della funzione legislativa. In altre parole, con l'istituzione tramite il *Northern Ireland Act 1998*, lo *Scotland Act 1998* e il *Government of Wales Act 1998* di tre Assemblee legislative devolute e tre Esecutivi in Belfast, Edimburgo e Cardiff si è affermata di pari passo la necessità per questi ultimi di impostare una serie di relazioni *in primis* con Londra, ma anche tra di loro stessi. È sorta dunque la necessità di individuare strumenti e metodi che permettessero di conciliare il principio della supremazia del Parlamento di *Westminster* con l'attribuzione asimmetrica di autonomia legislativa ed esecutiva a Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

Come affermava uno studio della *Constitution Unit* risalente al 1996: "*for devolution to work it needs to be underpinned by co-operative machinery as well as political will. The official level machinery*

should help maintain effective working between central government and the devolved assemblies when the politics is under strain"[3].

Tuttavia, la normativa posta a fondamento della *devolution* non si è occupata esplicitamente del tema delle IGRs, che è stato quindi affrontato solo in un momento successivo e senza un vero e proprio piano strategico, secondo un approccio *step by step* tramite un corpo di meccanismi di cooperazione di natura prevalentemente informale[4]. Tale interazione si è sviluppata principalmente su un'asse verticale tra livello centrale e livelli periferici (molto meno sul piano orizzontale, ovvero tra gli stessi livelli periferici), ha assunto forma bilaterale ed è stata intrapresa prevalentemente tramite contatti personali tra funzionari pubblici e riunioni inter-ministeriali convocate per risolvere problemi contingenti o, ancora, attraverso meccanismi di consultazione. Il tutto con l'obiettivo ultimo di dare risposta a due ordini di esigenze: da un lato, quella di adottare decisioni congiunte nel caso in cui due o più amministrazioni condividessero competenze e responsabilità sul medesimo tema; dall'altro, quella di gestire in forma extra-giudiziale eventuali controversie tra il governo britannico e i tre governi devoluti[5].

In linea teorica, anche nel periodo immediatamente successivo all'introduzione della *devolution* sono stati fatti degli sforzi per formalizzare le IGRs. Innanzitutto, sono stati siglati alcuni *Memorandum of Understandings* (MoUs) che hanno definito una serie di principi di base a fondamento delle relazioni tra amministrazioni tra cui: l'obbligo di comunicazione e condivisione delle informazioni, la preventiva notificazione delle proposte d'azione, l'obbligo di cooperazione in materie di comune interesse e il rispetto reciproco della riservatezza. Si tratta di documenti che contengono dichiarazioni di intenti di natura politica siglati dagli Esecutivi, ma da cui non derivano obblighi giuridici di adempimento per le parti contraenti[6].

Sempre tramite MoUs, si è prevista la creazione di un organo, il *Joint Ministerial Committee* (JMC), quale forum omnicomprensivo di discussione e interazione[7]. Si trattava di un organo consultivo (le cui decisioni non avevano valore vincolante) incaricato di esaminare tutti i casi in cui vi fosse una sovrapposizione tra competenze devolute e centralizzate o, comunque, in cui le une andassero ad incidere in qualche misura sulle altre. Sono quelle che vengono definite le due esternalità negative della riforma devolutiva: il "*policy overlap*", da un lato, e la "*policy contagion*" dall'altro[8]. Il primo caso si verifica quando due o più livelli di governo possono influenzare una medesima *policy*, con il conseguente rischio di concorrenza reciproca; la seconda ipotesi si verifica, invece, quando una *policy* proposta o adottat-

[3] Constitution Unit, *Briefing: Devolution in the Round*, June 1996, p. 3. Tutti i report della *Constitution Unit* sono disponibili all'indirizzo: https://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/publications/reports

[4] Si veda P. Leyland, *Inter-governmental Relations Post-Devolution in the UK: Coordination, Cooperation and Concordats*, in E. A. Conde, L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Assemblee legislative regionali e forma di governo nei sistemi decentrati*, Bologna, CLUEB, 2006, pp. 155-178, p. 155 e P. Anderson, *Plurinationalism, Devolution and Intergovernmental Relations in the United Kingdom*, in Y. T. Fessha et al. (eds.), *Intergovernmental Relations in Divided Societies*, Palgrave Macmillan, 2022, pp. 91-111.

[5] Nel caso dell'Irlanda del Nord, quando si fa riferimento alle IGRs si intende anche le sue relazioni a livello internazionale.

[6] Cfr. J. Poirier, *op. cit*.

[7] Si veda, in particolare, il *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements* del 2013, disponibile all'indirizzo:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/31615
between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf

[8] I termini sono usati da A. Scott, *The Role of Concordats in the New Governance of Britain: Taking Subsidiarity Seriously?*, Jean-Monnet Working Paper, Harvard, 8/2000, pp. 1-21, online al sito http://www.jeanmonneprogram.org/papers/00/000801.html

a da un livello va ad incidere sulle *policy choices* di un altro livello devoluto o di quello centrale.
In caso di volontà concorde del Governo di Londra e delle amministrazioni decentrate, il JMC poteva prendere in esame anche le decisioni concretamente adottate nella gestione delle varie competenze devolute nelle diverse parti del Regno. Manteneva inoltre una forma di controllo sulle forme di raccordo in essere e prendeva in esame le eventuali controversie tra amministrazioni. A tal proposito, il Governo UK e i Ministri di Galles, Scozia e Irlanda del Nord si erano impegnati a continuare a ricorrere, come regola generale, ai canali tradizionali basati su relazioni informali tra funzionari e Ministri e a rivolgersi ai *Secretaries of State for Scotland, Wales and Northern Ireland* in caso di disaccordo. Allo stesso tempo, tuttavia, avevano concordato che laddove un accordo non fosse stato raggiungibile tramite queste vie, la questione sarebbe stata sottoposta al Segretariato del JMC e decisa secondo i criteri indicati nel relativo MoU.
Questi due strumenti istituzionalizzati di regolazione delle relazioni intergovernative – MoUs e JMC – si sono rivelati tuttavia nel corso del tempo inadeguati.
Per quanto riguarda i MoUs, non solo il loro contenuto non è stato ridiscusso su base annuale, come sarebbe stato auspicabile per adeguarli ai cambiamenti via via intercorsi, ma nel periodo tra il 2001 e il 2010 non sono stati in alcun modo modificati[9].
Il JMC, d'altro canto, doveva essere convocato almeno una volta l'anno in seduta plenaria, cioè alla presenza del Primo Ministro britannico e del suo vice, del Cancelliere dello Scacchiere, dei Segretari di Stato, dei Primi Ministri e vice dei Governi devoluti, ma non è stato convocato neppure una volta tra l'ottobre 2002 e il giugno 2008, anche se da quel momento in poi ha cominciato ad essere nuovamente convocato in plenaria una volta l'anno. Una convocazione regolare non è stata garantita neppure per le sessioni non plenarie, ovvero quelle riunioni destinate alla discussione di questioni specifiche alla presenza dei rispettivi Ministri responsabili (ad es. *JMC Health*, *JMC Domestic*)[10]. Unica eccezione in questo senso è quella del *JMC European Negotiations* che è stato convocata con maggior frequenza negli ultimi anni per gestire le relazioni intergovernative nel contesto del recesso del Regno Unito dall'UE, in particolar modo con riferimento al suo impatto sull'assetto della *devolution* (si veda in proposito il paragrafo 6).
Con riferimento poi al JMC nella sua composizione per così dire "funzionale" accadeva con una certa frequenza che gli argomenti all'ordine del giorno delle riunioni spesso e volentieri non corrispondessero alle aree di maggiore interazione o sovrapposizione tra le politiche dei diversi governi coinvolti. Ad esempio, in settori quali salute ed istruzione, che sono materie oggetto di devoluzione, il JMC si è riunito poco e con scarsa regolarità; ciò con conseguente poca chiarezza su quale fosse il criterio generale da seguire per stabilire la necessità o meno di una convocazione di quest'organo[11].
Inoltre, secondo alcune forze politiche, tra cui lo *Scottish National Party*, il fatto che il JMC sia sempre stato presieduto da un Ministro del Governo britannico evidenziava un

[9] Per i riferimenti si veda D. Kenealy, *Concordats and International Relations: Binding in Honour Only*?, in Regional and Federal Studies, vol. 22, n. 1, 2012, pp. 61-85, in particolare p. 69, https://doi.org/10.1080/13597566.2011.652093.
[10] Sul JMC, si veda tra gli altri il report di Lord Dunlop, *Review into UK Government Union Capability*, November 2019, pp. 1-49, in particolare p. 31, disponibile all'indirizzo: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/605b7749d3bf7f2f132f5b4a/Lord_Dunlop_s_review_into_UK_Government_Union_Capability.pdf
[11] Si veda tra il *Chapter 1* del *Second Report del Select Committee on the Constitution della House of Lords*, disponibile all'indirizzo https://publications.parliament.uk/pa/ld200203/ldselect/ldconst/28/2805.htm

iale accentramento del potere nelle mani di Londra.
Questi elementi di criticità sono emersi con particolare evidenza a mano a mano che si sono manifestati importanti cambiamenti nel panorama politico del Regno Unito. Per il periodo di tempo in cui il partito laburista ha dominato la scena politica le relazioni intergovernative si sono sviluppate senza particolari intoppi, ma il quadro ha iniziato a cambiare a partire dal maggio 2010 a seguito della formazione di un Governo di coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici[12].

3. I *concordats* quali strumenti chiave per lo sviluppo delle IGRs

Oltre ai contatti informali, ai MoUs e al JMC, le relazioni intergovernative nell'ordinamento britannico del post-*devolution* si sono sviluppate attraverso il ricorso a particolari strumenti denominati *concordats*[13]. Si tratta di accordi non vincolanti siglati tra Esecutivo centrale ed Esecutivi devoluti (nonché tra le rispettive amministrazioni) finalizzati a regolarne i rapporti, per garantire il corretto funzionamento del complessivo assetto di governo[14]. Al pari dei MoUs anche i *concordats* sono considerati strumenti fondamentali per stabilire il ruolo dei diversi livelli di governo, soprattutto nei casi di sovrapposizione di competenze e, conseguentemente, di concorrenza nell'esercizio delle funzioni, operando quale rimedio preventivo e alternativo al *judicial review* per la gestione delle dispute intergovernative[15].
I *concordats* si occupano principalmente di delineare le regole procedurali che disciplinano la cooperazione inter-governativa, definendo il contesto di riferimento entro cui le singole amministrazioni firmatarie operano e il codice di condotta cui le stesse devono attenersi[16].
Alcuni *concordats,* multilaterali o bilaterali, sono stati adottati come allegato ai MoUs; in altri casi sono stati siglati tra amministrazione centrale e devoluta per dare contenuto a previsioni molto generiche adottate nei MoUs o per decidere su questioni specifiche di interesse per i firmatari.
Al pari dei MoUs, anche lo strumento dei *concordats* ha dimostrato di avere aspetti positivi, rispecchiando il pragmatismo tipico dell'ordinamento britannico e seguendo un approccio *problem-solving*, ma ha d'altro canto subito diverse critiche.
Innanzitutto, si è riscontrato una riduzione crescente nel loro utilizzo, a cui peraltro ha fatto seguito un tendenziale disinteresse della letteratura accademica per l'argomento[17]. Ciò con la conseguenza che anche quando tali accordi sono stati adottati raramente sono stati interessati da modifiche per adattarli al mutare delle circostanze, acquisendo di fatto una durata illimitata nel tempo.
Inoltre, nel complesso si è riscontrata una mancanza di volontà da parte del Governo britannico di rispettare quanto previsto all'interno dei *concordats* con la conseguenza che, anche a causa della natura non vincolante di questi accordi, le amministrazioni devolute

[12] A. Trench, *Intergovernmental Relations within the UK: The Pressures Yet to Come*, in Id. (ed.), *The Dynamics of Devolution: The State of the Nations 2005*, Exeter, Imprint Academics, 2005, pp. 137-160.
[13] Ciò dipende, tra l'altro, dal fatto che la necessità di raggiungere un accordo con riferimento ai principi comuni di governo del Regno Unito è emersa in un momento successivo alla formazione della legislazione sulla *devolution* al fine di affrontare le difficoltà che via via emergevano proprio quale immediata conseguenza di tale legislazione.
[14] Cfr. P. Leyland, *op. cit.*, p. 160. Così anche A. Scott, *op. cit.*
[15] Secondo R. Rawling: "*concordatry* [….*is*] *part of the 'glue' of a reinvented Union State*". Si veda R. Rawlings, *Concordats of the Constitution*, in *The Law Quarterly Review*, April 2000, pp. 257-286, p. 259.
[16] Cfr. A. Scott, *op. cit.*
[17] D. Kenealy, *op. cit.*, p. 64.

hanno potuto fare poco o nulla in caso di loro violazione. In questo senso, anche il possibile ricorso al JMC per la risoluzione di eventuali controversie politiche non sempre ha permesso ai Governi devoluti di far sentire efficacemente la propria voce; ciò anche per i motivi espressi nel paragrafo che precede, tra cui la sua convocazione irregolare e il ruolo dominante dell'Esecutivo centrale.

4. La *Review of intergovernmental relations'* del 2022: le principali novità

La Brexit e la pandemia di coronavirus hanno messo a dura prova il complessivo assetto delle IGRs. Le tensioni generate da entrambi questi eventi hanno infatti evidenziato le carenze del sistema in essere, poco strutturato e non adeguatamente sviluppato per poter affrontare situazioni che si collocano evidentemente ben oltre l'amministrazione ordinaria[18].
Al di là dei limiti specifici degli strumenti analizzati nei paragrafi che precedono, più in generale sono stati sollevati dubbi soprattutto con riguardo alla mancanza di un fondamento normativo che disciplinasse l'assetto delle IGRs, alla mancanza di un piano chiaro e strutturato di sviluppo delle stesse, alla mancanza di trasparenza nel processo di negoziazione, all'eccessiva concentrazione del potere decisionale nelle mani del Governo di Londra ed alla debolezza delle relazioni di tipo orizzontale tra istituzioni devolute[19].
Da un lato, il dibattito sul recesso del Regno Unito dall'Unione Europea tra il 2016 e il 2020 ha visto livelli di interazione intergovernativa senza precedenti, dall'altro, le posizioni divergenti sulla Brexit dei diversi Governi, insieme alla natura *ad hoc* e frammentata delle IGRs, hanno visibilmente ridotto la possibilità di raggiungere un compromesso intergovernativo sul punto. Ciò ha riportato l'attenzione sullo scopo, la struttura e la logistica dei meccanismi intergovernativi esistenti e sui principi posti alla base dell'interazione intergovernativa[20].
Sulla base di tali pressanti necessità, nel 2022 si è dato corso ad un processo di revisione della struttura delle IGRs formalizzato nel documento *Review of intergovernmental relations',* adottato congiuntamente dal Governo britannico e dai Governi devoluti[21].
Il documento ha stabilito un nuovo assetto per le IGRs al quale tutte e quattro le amministrazioni hanno aderito superando il precedente modello basato sul JMC; con esso è stato definito un processo chiaro e concordato per la risoluzione di eventuali controversie tra livelli governativi[22].
Innanzitutto, sono stati confermati i principi su cui si devono basare gli accordi inter-governativi che vengono adottati sulla base del consenso: mantenere relazioni positive e costruttive basate sul rispetto reciproco; costruire e mantenere la fiducia, sulla base di una comunicazione efficace; condividere le informazioni e rispettare la riservatezza; risolvere le controversie secondo un processo chiaro e concordato.
La principale novità rispetto al sistema precedente consiste nella formalizzazione dell'intero assetto delle IGRs, con l'introduzione di tre livelli istituzionali:

[18] Tra gli altri, si veda N. McEwen, M. Kenny, J. Sheldon and C. Brown Swan, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, in The Political Quarterly, vol. 91, No. 3, July-September, 2020, pp. 632-640.
[19] Per un esame approfondito del tema si veda D. Torrance, *Intergovernmental relations in the United Kingdom*, Research Briefing House of Commons Library, 17 November 2023, disponibile all'indirizzo: https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8371/
[20] P. Anderson, *op. cit.*, p. 92.
[21] Cfr. https://www.gov.uk/government/publications/the-review-of-intergovernmental-relations/review-of-intergovernmental-relations-html
[22] Cfr. https://lordslibrary.parliament.uk/intergovernmental-relations-within-the-uk/

a) il più alto è rappresentato dal *Prime Minister and Heads of Devolved Governments Council* (cd. *the Council*), che viene convocato annualmente ed ha un ruolo di coordinamento generale rispetto ai vari livelli di governo (che, tra l'altro, sono responsabili nei suoi confronti).
Tra le sue funzioni vi è l'esame delle questioni politiche di importanza strategica per l'intero Regno Unito; la supervisione del funzionamento del sistema di governance multilivello creato dalla devoluzione; l'assunzione di decisioni relative alla direzione strategica da dare alle IGRs; la partecipazione al processo di risoluzione delle controversie; la supervisione, l'attuazione e l'eventuale revisione dell'accordo posto a fondamento della *Review*.
b) Il livello intermedio è costituito da una serie di comitati/forum che si riuniscono con maggiore frequenza: l'*Interministerial Standing Committee* (IMSC), il *Finance Interministerial Standing Committee* (F:ISC) ed eventuali altri comitati costituiti al bisogno e per un tempo determinato.
L'IMSC è un forum omnicomprensivo che prende in esame le questioni che non è sufficiente siano considerate nel contesto di un unico *Interministerial Group* (cfr. punto c)) perché implicano il coinvolgimento di più ministeri. Di regola, si riunisce una volta al mese, ma anche con frequenza più ravvicinata nel caso lo si ritenga necessario. È composto dai ministri interessati o che hanno una specifica *expertise* sul tema e al suo interno è garantita la rappresentanza sia del Governo centrale che di quelli devoluti.
Il F:ISC è andato a sostituire il principale forum di consultazione e dibattito tra il Governo britannico e i Governi devoluti sul finanziamento della *devolution*, che era il *Finance Ministers Quadrilateral*[23].
La riforma prevede ora che in presenza di una controversia sul finanziamento della *devolution*[24], se non si raggiunge un accordo, questa può essere deferita al F:ISC. Quest'organo dovrebbe essere in grado di superare i limiti del *Quadrilateral* che soffriva di molti dei difetti congeniti del sistema di relazioni intergovernative del Regno Unito: a causa della mancanza di istituzionalizzazione, il forum non si riuniva regolarmente e il suo ruolo era soggetto a vincoli legati alla situazione politica contingente e alla volontà del Governo britannico di turno[25]. Per quanto riguarda il F:ISC, invece, da un lato si prevedono riunioni con cadenza regolare per discutere l'impatto complessivo delle questioni economiche e finanziarie che riguardano il Regno Unito e, dall'altro, grazie alla sua presenza si dovrebbe limitare il ruolo pervasivo sinora ricoperto dal Tesoro nella gestione degli accordi di finanziamento.
Infine, la riforma ha previsto la possibilità di istituire all'interno di questo livello intermedio un *Interministerial Committee* (IC) di durata limitata nel tempo per discutere di eventuali questioni trasversali che normalmente rientrano nell'ambito di competenza dell'IMSC. Ciò nel caso in cui venga richiesto un esame specifico più approfondito o a causa di sviluppi politici imprevisti o nell'ipotesi in cui una questione venga posta ripetutamente all

[23] J. Gallagher, *Intergovernmental Relations in the UK: Co-operation, Competition and Constitutional Change*, in British Journal of Politics and International Relations, 14(2), 2012, pp. 198-213.
[24] Emblematico il caso della controversia sorta in seguito alla decisione del Tesoro di classificare tutta la spesa per i Giochi Olimpici di Londra 2012 come spesa riguardante tutto il Regno Unito e, quindi, non rientrante nell'ambito di applicazione della formula Barnett con effetti consequenziali sulle amministrazioni devolute. Ciascuna delle amministrazioni devolute ha dunque sollevato la questione tramite un procedimento formale in sede di JMC. In questo caso, il Governo britannico ha dimostrato una particolare attenzione nei confronti delle rivendicazioni dei territori devoluti e si è giunti infine ad un accordo. Cfr. il capitolo in questa Rivista nel numero 1/2025 di F. J. Romero Caro, *Fiscal Devolution And The Barnett Formula*.
[25] F. Romero Caro, F. J. Romero Caro, *The United Kingdom's Territorial Funding Arrangement: A Holding Together Tool?*, in F. J. Romero Caro and A. Valdesalici (eds.), *Fiscal Federalism and Diversity Accommodation in Multilevel States: A Comparative Outlook, Federalism and Internal Conflicts*, Springer, 2024, pp. 297-331, https://doi.org/10.1007/978-3-031-53759-2_10, p. 316.

'ordine del giorno dell'IMSC senza che la si possa discutere o per l'urgenza della questione da trattare.
c) Il livello più basso consiste in *Interministerial Groups* (IMGs) che discutono di politiche specifiche, riunendosi regolarmente, con la possibilità che ciascun Governo partecipante possa richiedere che una questione discussa in uno di questi gruppi venga poi sottoposta all'esame dell'IMSC o del F:ISC.
Il *Council*, l'IMSC e l'IC sono supportati nella loro attività da uno *Standing IGR Secretariat* composto da funzionari provenienti da tutti e quattro i Governi sulla base del principio di rotazione e che risponde del suo operato al *Council* stesso. Il F:ISC ha invece un suo *Secretariat* guidato collettivamente da funzionari provenienti dai suoi membri.
Una delle critiche mosse al sistema pre-riforma era quella che riguardava la procedura extra-giudiziale di risoluzione delle controversie tra i vari livelli di governo che vedeva l'Esecutivo di Londra agire allo stesso tempo come giudice e come giuria, secondo un approccio estremamente accentrato[26].
La *Review* prevede ora una procedura formale da seguire in caso di controversie, la quale si caratterizza per una maggiore interazione tra tutti i livelli ed è scandita in tre passaggi. Il primo passaggio vede la possibilità per ciascun Governo di porre all'attenzione dell'*IGR Secretariat* una controversia che non si è riusciti a risolvere a livello ministeriale ed ha conseguenze negative per i complessivi rapporti intergovernativi. La controversia viene quindi presa in esame dall'IMSC per poi essere infine esaminata in ultima sede dal *Council*. Il *Secretariat* ha l'obbligo di riferire sugli esiti della controversia includendo anche gli eventuali pareri richiesti all'esterno. Questa relazione finale deve essere presentata anche da ciascun Governo davanti alla corrispondente assemblea legislativa, spiegando le motivazioni per cui non si è riusciti a giungere ad una soluzione.
La procedura di risoluzione delle controversie relative alle relazioni finanziarie tra i vari livelli di governo si differenzia in parte da questo schema. In questo caso, il F:ISC può sottoporre le controversie all'attenzione dell'IMSC solamente quando ci sia un valido motivo per ritenere che un principio della *Statement of Funding Policy* sia stato violato[27].
Passando dalla teoria alla prassi e analizzando i dati relativi all'attività effettivamente posta in essere nel contesto di questo nuovo assetto, si può notare come il panorama sia piuttosto variegato con il *Council* che non ha rispettato la regola prevista dalla riforma della riunione su base annuale, mentre l'IMSC, il F:ISC e i IMGs si sono riuniti con cadenza regolare dal 2022 ad oggi[28].
Infine, per fornire un quadro completo della struttura delle IGRs nel Regno Unito, è opportuno menzionare gli organismi preposti a tale scopo già esistenti dalla fine degli anni '90 e su cui la riforma del 2022 non ha inciso, di modo che, seppur tendenzialmente poco attivi, sono dal punto di vista teorico ancora esistenti.

[26] Cfr. P. Anderson and J. Schnabel, *Review of intergovernmental relations: the new interministerial structures are a step in the right direction*, in LSE blog, January 21, 2022, disponibile all'indirizzo: blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/intergovernmental-relations-review.
[27] La *Statement of Funding Policy* definisce, tra l'altro, la procedura da seguire in caso di disaccordo tra i ministri del Tesoro e le amministrazioni devolute con riferimento a qualsiasi aspetto relativo alla sua attuazione e alla definizione dei finanziamenti. Cfr. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/47971 tement_of_funding_2015_print.pdf
[28] N. Newson, *Intergovernmental relations within the UK*, in House of Lords Library, Focus, 10 January 2024, p. 6 ss., disponibile all'indirizzo https://lordslibrary.parliament.uk/intergovernmental-relations-within-the-uk/

Si tratta del *Joint Exchequer Committee* (JEC), che è stato introdotto in corrispondenza dell'emanazione dello *Scotland Act 2012,* con il quale si autorizzava il Governo scozzese a contribuire alla definizione delle aliquote dell'imposta sul reddito. Le riunioni di quest'organismo, che è stato convocato l'ultima volta nel 2022, hanno visto la partecipazione dei *Treasury Ministers*, del *Secretary of State for Scotland* e dello *Scottish Government's Finance Secretary.* Analogamente, è stato istituito un *Joint Exchequer Committee* laddove è stata conferita dal *Wales Act 2014* alla *National Assembly for Wales* potere di variazione fiscale. In entrambi i casi si tratta di organismi creati con l'obiettivo di facilitare le relazioni istituzionali in tema di imposizione fiscale. L'ultima riunione di questo organismo risale al 2016. In tema di welfare, dopo la devoluzione con lo *Scotland Act 2016* di ampi poteri in materia alla Scozia, è stato previsto un *joint working group* in cui ministri britannici e scozzesi potessero discutere di eventuali problemi derivanti dalla concreta implementazione del nuovo assetto.
Vi sono poi tutti gli organismi che si occupano delle relazioni intergovernative con l'Irlanda e l'Irlanda del Nord, tra cui il *UK Government – Northern Ireland Executive Joint Board*, il *North South Ministerial Council* (NSMC), il *British-Irish Council* e la *British-Irish Intergovernmental Conference*[29].

5. La S*ewel Convention* e l'esercizio coordinato della funzione legislativa

Quanto descritto sinora si riferisce alla relazione tra gli organi Esecutivi. Occorre però ricordare che con l'introduzione della *devolution* anche le Assemblee legislative delle varie *nations* del Regno hanno gradualmente iniziato un processo di interazione nell'esercizio della funzione legislativa nelle rispettive materie di competenza.
Da subito queste interazioni sono state disciplinate sulla base della cd. *Sewel Convention*. Come è noto, si tratta della convenzione costituzionale in base alla quale il Parlamento britannico non può normalmente legiferare nelle materie che sono state oggetto di devoluzione senza avere il consenso rispettivamente del Parlamento Scozzese, dell'Assemblea Gallese o dell'Assemblea Nordirlandese (che si manifesta nella forma di una *Legislative Consent Motion).*
Nel 2017, la *Supreme Court,* pronunciandosi sul caso *Miller* che aveva ad oggetto la procedura da seguire per il recesso dall'Unione Europea, ha avuto modo di fornire interessanti chiarimenti sulla natura giuridica di questa convenzione[30]. In quell'occasione la Corte ha escluso la sindacabilità in sede giurisdizionale della convenzione affermandone la natura esclusivamente politica. I giudici hanno, infatti, precisato di non essere "*neither the parents nor the guardians of political conventions"*, ma piuttosto *"mere observers*", ricordando che "*the Sewel Convention has an important role in facilitating harmonious relationships between the UK Parliament and the devolved legislatures. But the policing of its scope and the manner of its operation does not lie within the constitutional remit of the judiciary, which is to protect the rule of law*". In altre parole, la Corte ha affermato la mancanza in capo al Parlamento scozzese ed alle Assemblee gallese e nordirlandese di un vero e proprio diritto di veto riconosciuto per legge, ma cionondimeno non ha escluso l'opportunità politica di consultare tali organi proprio in forza della convenzione che costituisce il fondamento di un rapporto armonioso e non conflittuale tra

[29] Tutte le informazioni su questi organismi sono tratte dal già citato Report della House of Commons, a cura di D. Torrance, pp. 15 ss.
[30] Si consenta il rinvio a S. Parolari, *La pronuncia della Supreme Court del Regno Unito sul caso Miller e le questioni aperte per l'ordinamento costituzionale britannico*, in Forum Quaderni Costituzionali, 2017, disponibile all'indirizzo in http://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2017/02/parolari.pdf

Parlamento centrale e legislativi devoluti[31].
L'evoluzione delle relazioni tra Legislativi in via di prassi ha seguito un andamento molto simile a quanto accaduto con riferimento al rapporto tra Esecutivi: da una prima fase immediatamente successiva all'introduzione della *devolution*, in cui queste relazioni si sono sviluppate senza particolari intoppi, si è passati ad una seconda fase più complessa e difficile da gestire, che si è aggravata con la Brexit. Ciò emerge in particolare se si guarda alla relazione tra *Westminster* e *Holyrood*. Nella prima fase, il meccanismo della *Sewel Convention* è stato attivato più volte da questi due Parlamenti: tra il 1999 e il 2007 le *Sewel Motions* approvate a Edimburgo sono state ben 79, con gli esponenti politici scozzesi tendenzialmente favorevoli rispetto alla possibilità che a Londra si legiferasse al posto di Edimburgo.
A partire dal 2007, tuttavia, la posizione della Scozia rispetto a questa tendenza è gradualmente mutata e, per la prima volta nel 2011, non è stato dato il consenso legislativo nei confronti di un *Act* di *Westminster* che incideva su competenze devolute, lo *UK's Welfare Reform Bill*[32]. Allo stesso modo, nel maggio 2018 la Scozia ha rifiutato il consenso legislativo nei confronti dello *European Union (Withdrawal) Bill* promosso e poi comunque approvato da Londra, dando il via ad una crisi politica grave nei rapporti con Londra. Analogamente, anche l'approccio del Galles e dell'Irlanda del Nord è mutato nel tempo andando nella medesima direzione.
È stata ancora una volta la Brexit, dunque, a costituire quell'evento dirompente che ha incrinato le relazioni istituzionali tra organi legislativi, in modo del tutto parallelo e conforme a quanto è accaduto sul versante esecutivo. In questo caso, tuttavia, a differenza di quanto accaduto con riguardo alle relazioni intergovernative, non vi è stata alcuna revisione dello strumento della *Sewel Convention* che si conferma dunque parte integrante dell'ordinamento costituzionale britannico.

6. Alcune considerazioni conclusive

Come ha osservato Johanne Poirier: "*Each multi-layered state possesses its own toolbox of intergovernmental relations*" che riflette la storia costituzionale del rispettivo ordinamento giuridico[33].
A differenza di quello che è accaduto in altri stati composti europei (come Spagna o Belgio) l'approccio britannico è stato da subito quello di sviluppare un assetto delle IGRs basato prevalentemente sull'informalità. Ciò in conformità alla tradizione costituzionale di questo Paese e seguendo un modello comune agli ordinamenti di *common law* che tendono ad affidare la regolamentazione delle IGRs a strumenti giuridici non codificati, ma non per questo di minore rilevanza sotto il profilo costituzionale.

---

[31] Cfr. J. Atkinson, *Parliamentary Intent and the Sewel Convention as a Legislatively Entrenched Political Convention*, U.K. Const. L. Blog, February 10, 2017, reperibile all'indirizzo http://ukconstitutionallaw.org Con riferimento alle convenzioni costituzionali, si veda A. V. Dicey che nel suo libro, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution del 1885*, le definisce "*customs, practices, maxims, or precepts which are not enforced or recognised by the Courts, make up a body not of laws, but of constitutional or political ethics*…". Allo stesso tempo, Dicey chiarisce come "*a lawyer cannot master even the legal side of the English constitution without paying some attention to the nature of those constitutional understandings which necessarily engross the attention of historians or of statesmen. He ought to ascertain, at any rate, how, if at all, the law of the constitution is connected with the conventions of the constitution*…" (cfr. p. 277).
[32] Si veda il Report della House of Commons, a cura di D. Torrance, *op. cit.*, pp. 23 e ss. e ivi citato P. Cairney, *Intergovernmental Relations in Scotland: what was the SNP effect?*, 19 October 2010, disponibile all'indirizzo: https://paulcairney.wordpress.com/2010/10/18/intergovernmental-relations-in-scotland-what-was-the-snp-effect/
[33] J. Poirier, *The Functions of Intergovernmental Agreements: Post-Devolution Concordats in a Comparative Perspective*, The Constitution Union, July 2001, pp. 1-30.

Tuttavia, dopo una fase iniziale in cui questo modello ha funzionato, anche grazie a dinamiche politiche molto lineari dovute al dominio nel panorama politico di un unico partito (i *Labour*), il sistema delle IGRs ha iniziato a vacillare. Più l'ordinamento è divenuto complesso, più è emersa la necessità di formalizzare le IGRs, non potendosi limitare la gestione delle stesse ad iniziative *ad hoc* affidate alla buona volontà dei soggetti coinvolti.
Con il passare del tempo, è risultato evidente che gli strumenti esistenti, come MoUs, JMC e *concordats,* che, pur non vincolando dal punto di vista giuridico le parti contraenti, apparivano sulla carta in grado di garantire comunque un adeguato funzionamento dei rapporti intergovernativi per la loro vincolatività politica (si parla di accordi "*binding in honour*"), non fossero più idonei a gestire la complessità del quadro politico e costituzionale a mano a mano che lo stesso veniva modificandosi. In particolare, ciò è emerso in maniera preponderante a seguito del referendum sulla Brexit del 2016, dopo il quale si è riscontrata un'espansione significativa delle IGRs, con l'Esecutivo scozzese che si attestava su una posizione antitetica rispetto al Governo di Londra nei confronti dell'iniziativa. Da quel momento sino al recesso formale dall'EU avvenuto nel 2020 la nuova commissione istituita a tal fine all'interno del JMC (*JMC EU Negotiations*) si è riunita, tanto per dare un'idea, venti volte. Tuttavia, il ricorso all'unico organismo esistente prima del 2022, il JMC appunto, non ha necessariamente prodotto risultati in termini di raggiungimento di un consenso, rimanendo forte l'idea che gli incontri al suo interno si limitassero ad uno scambio di informazioni, senza la ricerca di un accordo effettivo tra i Governi coinvolti.
In questo contesto, è intervenuta la riforma del 2022 che ha cercato di incardinare in una struttura ed in una serie di procedure formali quello che per anni era stato gestito prevalentemente in maniera spontanea, senza uno schema predefinito. Sulla carta, il nuovo assetto fornisce un fondamento strutturato e solido per sviluppare relazioni produttive, facilitando il dialogo quando le opinioni convergono e, allo stesso tempo, consolidando i meccanismi di risoluzione delle controversie quando ciò non accade. Allo stesso tempo, la riforma ha l'obiettivo del tutto condivisibile di garantire una maggior rendicontazione dell'attività intergovernativa, assicurando trasparenza, responsabilità e controllo da parte dei vari Governi coinvolti.
Certamente la formalizzazione delle IGRs può contribuire a rendere meno top-down l'intero processo, che – come si è visto – nel passato vedeva sempre Londra mantenere un ruolo direttivo. La circostanza in base alla quale i Governi debbano incontrarsi con regolarità e non solo, come accaduto in passato, a fronte della necessità di risolvere un problema contingente, può contribuire in tal senso a rafforzare la capacità degli Esecutivi devoluti di far sentire la propria voce. Sotto questo profilo, tuttavia, la riforma non appare del tutto risolutiva: si pensi che il *Council* e il F:ISC sono presieduti dal *Prime Minister* e dal *Treasury*, il che fa presagire che il Governo britannico continuerà a mantenere un ruolo centrale nel nuovo assetto, a spese dei Governi devoluti[34]. Inoltre, ancora una volta, anche questa riforma non si è occupata dell'Inghilterra priva com'è di istituzioni proprie e, quindi, di una propria rappresentanza all'interno dei neocostituiti forum di incontro, con il Governo britannico che continua ad intervenire oltre che per il Regno nel suo complesso anche per questa sua parte, con tutte le conseguenze del caso sotto il profilo costituzionale e

[34] P. Anderson and J. Schnabel, *op. cit.*; N. McEwen, *Worth the wait? Reforming Intergovernmental Relations*, 14 January 2022, in https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/worth-wait-reforming-intergovernmental-relations

politico[35].
Come l'esperienza comparata dimostra, affinché il sistema delle IGRs funzioni, non è sufficiente esclusivamente la sua procedimentalizzazione, laddove manchi almeno un altro elemento, ovvero un'effettiva volontà politica di collaborare e un grado di fiducia elevato nel sistema complessivamente inteso da parte di tutte le unità costitutive, collocate su un piano di parità.

[35] N. McEwen, M. Kenny, J. Sheldon and C. Brown Swan, *Intergovernmental Relations in the UK: Time for a Radical Overhaul?*, cit., pp. 632-640.

numero 2/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-8A9

costituzionalismo britannico e irlandese

Devoluzione e governo locale

La devolution alla prova degli anni Settanta. Gli studi di Carlo Bonomi.

Michele Loforese
Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La devolution alla prova degli anni Settanta. Gli studi di Carlo Bonomi.**

di Michele Loforese*

Abstract (Ita): Questo studio esamina la devolution of powers degli anni Settanta, attraverso una ricostruzione critica delle ricerche condotte da Carlo Bonomi. Influenzato dalle analisi scientifiche del costituzionalista scozzese J. P. Mackintosh, lo studioso italiano ha prodotto una complessa riflessione sugli sviluppi evolutivi del devoluzionismo a lui coevo, riconoscendo, nella prossimità con il regionalismo, la principale chiave interpretativa di una stagione di riforme costituzionali che, sul finire del decennio, ha subito una drastica decelerazione.

Abstract (Eng): This study examines the devolution of powers in the 1970s through a critical reconstruction of the research conducted by Carlo Bonomi. Influenced by the scientific analyses of scottish constitutionalist J. P. Mackintosh, the italian jurist produced a complex reflection on the evolutionary developments of devolution in his own time, recognizing, in its proximity to regionalism, the main interpretative key to a season of constitutional reforms that, at the end of the decade, underwent a drastic slowdown.

Parole chiave: Devoluzione dei poteri; Regionalismo; Autonomie locali

Keywords: Devolution of powers; Regionalism; Local self-governments

Sommario: 2. I cenni biografici di un giurista quasi sconosciuto; 3. La separazione della riforma dei poteri locali dalla devolution nel nascente regionalismo. Una lettura triangolare dei lavori di tre Commissioni Reali; 4. I White Paper del biennio '74-'75; 5. La caduta dello Scotland and Wales Devolution Bill nel 1977; 6. Lo Scotland Act ed il Wales Act. Un destino segnato dall'istituto referendario; 7. Conclusioni. Una domanda senza risposta

1. **Introduzione.**

Telos del presente contributo è quello di fornire una ricostruzione delle vicende giuridico-costituzionali che hanno interessato il dibattito scientifico sulla *devolution of powers* nel Regno Unito degli anni Settanta del Secolo scorso. L'obiettivo che si vuole raggiungere, quindi, è quello di fornire una ricostruzione delle tappe che, all'esito di un decennio in cui la dialettica sulla devoluzione dei poteri costituzionali aveva raggiunto la sua acme, si sono dissolte con il ricorso all'istituto referendario nel 1979. Al fine di perseguire questo scopo, si porrà l'attenzione sull'analisi della produzione scientifica della dottrina italiana del tempo. In particolar modo, l'evoluzione di tale dibattito verrà ricostruita mediante gli studi condotti da Carlo Bonomi il quale, seppur non sia stato l'unico giurista nei confini della Penisola ad occuparsi del decentramento nelle isole britanniche[1], ha fornito delle chiavi di lettura scientificamente originali per comprendere le peculiarità dell'esperienza giuridica d'Oltremanica negli anni in cui la territorialità manifestava nuovi crismi costituzionali. Il fine che ci si propone di perseguire in questa sede, a partire da un inquadramento delle scarne informazioni biografiche sull'Autore italiano, è quello di fornire le direttrici lungo le quali si sono sviluppati gli studi che hanno reso, questi, un interprete della *devolution of powers* già a partire dalle prime analisi condotte sui lavori delle *Royal Commission,* istituite

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[1] G.F. Ferrari, *Regionalismo e riforma costituzionale nel Regno Unito*, in *Le Regioni*, n. 4, 1977, pp. 754-785; Id, *La vicenda regionale nel Regno Unito: l'istituzione delle assemblee regionali in Scozia e nel Galles*, in *Le Regioni*, n. 5, 1978.

nella seconda metà del decennio precedente dal Gabinetto laburista, sino a giungere, attraverso la "lineare discontinuità" delle vicende istituzionali, ai riflessi giuridici dei vari progetti di *devolution*, risolti — come anticipato poc'anzi — nel nulla. In questo modo, si vogliono accendere i riflettori su quella fase diacronicamente intermedia tra la *Home Rule* (i cui snodi cruciali sono collocabili a cavallo tra il XIX ed il XX Secolo) e la devoluzione neolaburista (affermatasi sul finire dello scorso millennio), di cui gli scritti di Bonomi rappresentano un osservatorio non solo privilegiato ma indispensabile per ciascuno studioso e ciascuna studiosa che faccia della *devolution* l'oggetto delle sue ricerche.

2. I cenni biografici di un giurista quasi sconosciuto

La produzione scientifica di Carlo Bonomi è condensata in un intervallo cronologico breve: un arco temporale che attraversa gli anni Settanta e si risolve nei primi anni Ottanta del secolo scorso, il Novecento. La sua collaborazione — quasi esclusiva — con la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* lo ha reso, tra il 1974 ed il 1981, uno degli studiosi più attenti, nel panorama del diritto costituzionale, alle evoluzioni politico-istituzionali del Regno Unito di Gran Bretagna. Le poche informazioni biografiche reperibili su di lui manifestano il segno lampante della rapidità con cui si è conclusa, nel complesso, la sua opera scientifica fatta di riflessioni giuridiche eterogenee ed illuminanti in cui l'ordinamento britannico è stato l'oggetto prevalente — ma non esclusivo[2] — delle sue ricerche.
Conseguita la laurea in giurisprudenza presso l'Università "La Sapienza" di Roma ha iniziato la sua collaborazione accademica con l'Istituto di Diritto Pubblico della stessa, conducendo, parallelamente all'impegno scientifico, un'attività di consulenza presso l'Ufficio "Studi, Legislazione ed Inchieste parlamentari" della Camera dei Deputati. Oltre alle indagini pubblicate nella *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* sulle riforme del *local government*, ha contribuito, in modo critico, ad analizzare le evoluzioni normative che in quegli anni hanno pervaso il sistema giuridico britannico[3]. Ma non solo: ha condotto due differenti ricerche collaborando a tutta prima con il C.N.R.[4]. e, in secondo luogo, con il

[2] È d'uopo evidenziare che, se l'ordinamento britannico ha rappresentato negli studi bonomiani il terreno fertile sul quale far germogliare le analisi più rilevanti, nella sua collaborazione con la *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* non mancano di certo delle puntuali riflessioni sul diritto pubblico francese. A tal proposito si consiglia, limitatamente al paragrafo n. 1, la lettura di C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1976, pp. 1762-1772; Id, *La conurbazione parigina: lineamenti organizzativi e progetti di riforma*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1977, pp. 380 e ss; Id, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi, in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 2, pp. 844-860;* Id, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, pp. 1822-1826; Id, *I «contrats de pays» come nuova forma di sviluppo delle aree depresse in Francia, a tre anni dai primi tentativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n., 1978, pp. 1745-1747.
[3] C. Bonomi, *Il decentramento comunale: l'esperienza britannica*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1976, pp. 1745-1761; Id, *Il rapporto della Commissione Reale sugli "Standards of Conduct" nella vita pubblica. 1974-1976*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 1977, pp. 1501-1503; Id, *I modelli organizzativi per la gestione della politica delle acque in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, pp. 1760-1784; Id, *Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 2, 1978, pp. 615-636; Id, *Il finanziamento dei partiti in Gran Bretagna: attualità delle proposte della «Houghton Commission»,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 2, 1978, pp. 815-816; Id, *Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 2-3, 1979, pp. 580-594.
[4] Il titolo della ricerca in questione è: «Forme di retribuzione indiretta dei dipendenti pubblici – tentativi per una riqualificazione».

C.I.R.I.E.C.[5]. (in questo caso sotto la supervisione di Franco Bassanini e la coordinazione di Alberto Mortata)[6].

Seppur ad oggi continua ad essere sconosciuto ai più, Carlo Bonomi ha fornito alcune lenti per comprendere la complessità delle accelerazioni costituzionali che, nelle isole britanniche, hanno pervaso gli anni Settanta, rendendoli un arco costituzionale prima ancora che cronologico[7], un intervallo all'interno del quale leggere, seppur in maniera non lineare, la complessità di un binomio che, al tempo, coniugava la questione territoriale ad una complessiva riforma dello Stato, dipanandosi mediante vari *fil rouge*: la riforma delle autonomie locali, la critica verso la visione anglocentrica[8] che aveva marginalizzato, sino ad allora, la vocazione plurinazionale del Regno Unito, il regionalismo e, in fine, la *devolution.* Muovendosi lungo queste direttrici, Bonomi ha mostrato di conoscere profondamente la multiformità[9] dell'ordinamento britannico al punto da interpretarne gli sviluppi del suo tempo, consentendo, così, alla dottrina italiana di trovare, nelle sue riflessioni, degli *access point*[10] attraverso i quali riuscire ad interpretare i crismi evolutivi della *Constitution* d'Oltremanica.

3. La separazione della riforma dei poteri locali dalla *devolution* nel nascente regionalismo. Una lettura triangolare dei lavori di tre Commissioni Reali

La genesi delle riflessioni bonomiane deve essere vista in un'ottica di sistema mediante una lettura composita dei primi *paper* con cui, questi, ha dato l'*incipit* alla sua produzione scientifica. In particolar modo, i primissimi contribuiti, da lui redatti, avevano ad oggetto i

[5] Il titolo della ricerca in questione è: «Forme istituzionali di collaborazione tra gli enti locali». Per una lettura dello studio condotto dall'Autore si rimanda a C. Bonomi, *Le forme organizzative per la collaborazione fra gli enti locali in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1978, pp. 1557-1588.

[6] Una cognizione diretta delle informazioni biografiche relative alla formazione, all'attività accademica, alla produzione scientifica e, *lato sensu*, alla vita professionale di Carlo Bonomi, è rinvenibile alla sezione «notizie sui collaboratori» posta a margine dei volumi della *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* con precipuo riferimento alle annate 1978 e 1979.

[7] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 126.

[8] Autorevole dottrina ha osservato come gli studi condotti da giuristi italiani sull'ordinamento giuridico del Regno Unito, sino a quel momento, erano stati caratterizzati da un approccio esclusivamente anglocentrico, in maniera non dissimile rispetto a quanto era avvenuto nella stessa dottrina d'Oltremanica. Questo approccio si estendeva anche alle prime analisi che, nella dottrina italiana, venivano condotte sul regionalismo britannico. Si rimanda alla lettura di A. Torre, *Interpretare la costituzione britannica*, cit., p. 106.

[9] A. Torre, *Il "territorial government" in Gran Bretagna*, Bari, Cacucci, 1991, pp. 56-57.

[10] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 737-746. In questa sede ci si riferisce all'invito che l'A. ha mosso verso gli studiosi dell'ordinamento costituzionale britannico consigliando di analizzare la *Constitution* attraverso una serie di *access point* quali: l'analisi delle *sources*, quindi un approccio tipicamente formalistrico, la forma di stato, la forma di governo, il sistema di *common law* e le sue interazioni con la *Scots law*, una chiave di lettura riconducibile alla scienza politica, un'altra relativa all'analisi sociologica e, in fine, uno sguardo economico-sociale. Si ritiene doveroso ricordare, altresì, che la locuzione "*access point*" è stata elaborata nell'opera J.G. Kellas, *The Scottish Political System*, Cambridge, Cambridge University Press, 1984, pp. 177 e ss. In questo caso, l'autorevole studioso scozzese, individuava tutti quei "punti di accesso" che avevano scardinato i principi classici sui quali si reggeva la rappresentanza politica nel Regno Unito. Si rimanda, in fine, alla lettura di Id, *Il "territorial government"*, cit. pp. 150-151.

Final Report delle tre Commissioni Reali[11] che, a cavallo tra gli anni Sessanta e Settanta, erano state incaricate di elaborare delle proposte di riforma amministrativa — del governo locale — ed indi costituzionale. Non è un caso se egli affermava che «Col *Final Report* della *Kilbrandon (Crowther) Commission on the Constitution* e con l'inizio dell'attività dei nuovi organismi di governo locale per l'Inghilterra ed il Galles, il 1° aprile 1974, si può considerare formalmente conclusa, nelle sue linee essenziali, la più importante riforma costituzionale del XX Secolo»[12].

3.1. La *Royal Commission on Local Government in England and Wales* e la *Royal Commission on Local Government in Scotland*.

Muovendo da una critica nei confronti delle affermazioni di Richard Crossman — *Minister of Housing and Local Government* dal 1964 al 1966 — che più volte aveva palesato un mutamento di opinioni[13], al cospetto dell'esigenza di una riforma complessiva che fosse in grado di rispondere alla crisi dei poteri locali[14], l'attenzione di Carlo Bonomi verso la *Royal Commission on Local Government in England and Wales*, e della relativa *Wheatley Commission* per la Scozia, si concentrava in un primo momento, sulla modalità di indagine condotta da entrambe le Commissioni Reali, le quali affiancavano ad un operativo istituto di *public inquiry*[15] un'attività di ricerca scientifica di notevole rilevanza[16] il cui valore non era mai stato «raggiunto dalle analoghe documentazioni delle precedenti commissioni»[17]. *Ergo*, se metodologicamente, l'Autore manifestava una certa ammirazione per i lavori condotti dalla *Redcliffe-Maud Commission* — così chiamata in onore di *Lord* John Redcliffe-Maud che era stato incaricato dal Gabinetto Wilson di presiederla — sul piano delle proposte avanzate

[11] Royal Commission on Local Government in England and Wales, *Report*, London 1969; Royal Commission on Local Government in Scotland, *Report*, Edinburgh, 1969; Royal Commission on the Constitution, *Report*, London 1973; per un approfondimento del ruolo che le *Royal Commission* assumono nell'esperienza giuridica britannica si rimanda alla lettura di B. Lauriat, *The examination of everything: Royal Commissions in British legal history*, in *Statute Law Review*, n. 1, 2010, pp. 24-46.

[12] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico,* n. 4, 1974, p. 1481. In modo analogo si esprimeva qualche tempo dopo quando affermava: «Nel breve periodo di dieci anni si è sviluppato e pressoché concluso, in Gran Bretagna, un momento politico-istituzionale di notevolissima importanza, avente per oggetto la radicale ristrutturazione degli organismi politico-amministrativi locali, nel loro ambito dimensionale e funzionale». Il riferimento, in questo caso, è a Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna: dal Redcliffe-Maud report al local government act 1972 ed alla ristrutturazione del «National health service»*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1975, p. 729.

[13] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1482-1485.

[14] Un'opera che ha esercitato una notevole influenza nelle ricostruzioni che Bonomi ha effettuato in materia di crisi dei poteri locali è W. A. Robson, *Local Government in Crisis*, London, G. Allen & Unwin, 1968. Di «crisi dei poteri locali», prestando particolare attenzione alle riforme britanniche che determinavano un relativo «riassetto» parlava anche M.S. Giannini, *Il riassetto dei poteri locali*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1972, pp. 451-461.

[15] Per una disamina delle *public inquiry* quali istituti di democrazia partecipativa si consiglia la lettura di M. Dicosola, *Il rulemaking nel Regno Unito tra sovranità parlamentare e partecipazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 3, 2020, pp. 690-692.

[16] A dirigere la ricerca della Commissione Reale sul Governo Locale fu Laurance James Sharpe del *Nuffield Collage* di Oxford, il quale in seguito alla pubblicazione del *Redcliffe-Maud Report*, si dedicava ad una serie di studi sul regionalismo e la riforma del governo locale. Si rimanda alla lettura di L. J. Sharpe, *Regionalismo e riforma del governo locale in Gran Bretagna*, in *Rivista Internazionale di Scienze Sociali*, vol. 40, n. 4, 1969, pp. 362-376; L. J. Sharpe, *Il decentramento in Gran Bretagna*, in R. Mayntz, L. J. Sharpe e B. Dente (a cura di), *Il Governo locale in Europa. Repubblica federale tedesca, Gran Bretagna, Italia*, Milano, Edizioni di comunità, 1977, pp. 103-200.

[17] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1494.

iche verso il modello efficientista, privilegiato dai laburisti, che, sposandosi con l'*unitary principle,* aveva permeato le proposte di maggioranza, a scapito di un effettivo rinnovamento della democrazia locale[18].

Il *majority report* prediligeva l'adozione di un modello plurifunzionale con la costituzione, per la sola Inghilterra, di cinquantotto autorità unitarie cui sarebbe stata demandata la competenza dell'esercizio omnicomprensivo delle funzioni di *local government.* Sovraordinate a queste autorità plurifunzionali — che rispecchiavano per ragioni di utilità politica «l'esaltazione del modello borgo-contea», privilegiato dai laburisti — sarebbero stati istituiti otto consigli regionali che, ai fini del *Report* di maggioranza, avrebbero assunto la funzione di elaborare e coordinare gli interventi strategici a medio e lungo[19]. La previsione di questi enti regionali, così come delineata, veniva considerata come una vera e propria forzatura da parte del Bonomi nella misura in cui, il *majority report* della *Redcliffe-Maud Commission*, rimetteva ai lavori della Commissione Reale sulla Costituzione il compito di stabilire se e quali funzioni sarebbero state devolute agli stessi. È in questo passaggio che emerge un'intuizione illuminante volta a riflette la profonda conoscenza che l'Autore aveva delle *issues* britanniche: questi, infatti, soffermandosi sulla discrasia tra la pubblicazione del *Report* finale della Commissione sul Governo Locale e l'insediamento della *Commission on the Constitution,* ravvisava il chiaro intento politico, del primo Gabinetto laburista presieduto da James Harold Wilson[20], di scindere il riassetto dei poteri locali dall'affermazione di un regionalismo devolutivo, mostrando una certa prudenza nel voler contenere le direttrici centrifughe innescate dai successi elettorali dei movimenti nazionalisti. Con queste premesse, Bonomi ammoniva: «Insediando la *Commission on the Constitution* prima del *Final Report* della *Redcliffe-Maud Commission* si è voluto imporre un ben preciso schema di governo locale e regionale; una volta che tutte le principali funzioni di interesse locale sono state attribuite alle nuove unità di governo locale, alle regioni restano solamente competenze assai vaste e generiche, quali la "traduzione" a livello zonale delle politiche elaborate dal pot-

[18] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1500; Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 735.

[19] C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., pp. 731-732; si consiglia altresì la lettura di Id, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1525. Nella specie l'Autore affermava: «La soluzione proposta dal *Report* di maggioranza corrisponde pienamente alle scelte ed all'indirizzo politico attuati dai laburisti nei confronti della problematica relativa alla ristrutturazione dei poteri locali, in quanto, in primo luogo, il nuovo sistema si presenta come un'estensione alla massima potenza del modello borgo-contea, validissima roccaforte del medesimo partito il quale, del resto, impostando uno schema di governo locale centrato sulle contee indirizzava la propria politica alla soluzione, in particolare, dei problemi dei grandi agglomerati urbani, da sempre considerati dai laburisti di primaria importanza, congiuntamente agli interventi sulle aree suburbane e rurali».

[20] F. Rosa, *Wilson il pragmatico*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Cedam, 2020, pp. 941-959.

ere centrale ed il controllo di tutti gli interventi sul territorio da parte degli organismi locali»[21].

Tale puntualizzazione, che afferiva alle proposte di riforma delle autonomie locali modellandole su un'idea regionalista, deve essere inquadrata nella cornice del dibattito costituzionale sulla *devolution of powers*. È all'interno di questo perimetro che, come non ha mancato di osservare la più sensibile delle dottrine, emergevano dei punti di contatto tra le evoluzioni relative alle riforme dei differenti livelli di decentramento, tali da plasmare la forma di governo nell'intera area britannica, eccezion fatta per l'Irlanda del Nord[22].

Proprio per questo, Bonomi riservava una precisa attenzione alla letteratura d'Oltremanica, che egli aveva ribattezzato come «critica specializzata»[23], individuando nell'opera pubblicata da John Pitcairn Mackintosh nel 1968 — intitolata, non a caso, «*The Devolution of Power*»[24] — la punta di diamante di un movimento dottrinale nel quale ascriveva le riflessioni di giuristi come Blackburn, Cole, Griffith, Growe, Jewell, Robinson e, in fine, Banks[25].

---

[21] L'A. proseguiva: «Le nuove regioni in realtà non saranno che diramazioni periferiche del potere centrale, ad esso completamente asservite, *in primis* dal punto di vista finanziario, per nulla in grado di elaborare autonomamente politiche di intervento o di assumere decisioni in relazione alle esigenze e priorità delle singole collettività. La cosa è ancora più grave se si considera che il *Final Report* della *Commission on the Constitution* (edito nell'ottobre 1973) era stato da molte parti atteso come l'ultima possibilità di realizzare una parziale e compromissoria forma di autogoverno, nelle vesti dei nuovi organismi regionali. Il disegno centralizzatore di Whitehall si è invece pienamente realizzato: le due commissioni sono pervenute a conclusioni addirittura contradditorie, non essendovi, nei principi generali del *Redcliffe* spazio per organismi provinciali dotati di effettivo autogoverno; ma le regioni proposte dalla *Commission on the Constitution* sono in realtà dei fantocci, delle entità prive di reale significato, appunto perché il loro principale compito consisterà nell' "indirizzare" gli interventi e le iniziative degli organismi locali di recente costituzione, privi di un'effettiva autonomia locale in quanto pienamente dipendenti dal potere centrale per quanto riguarda, in primo luogo, le entrate di bilancio e, quindi, la reale possibilità di attuare gli interventi stabiliti formalmente in sede politica». Si consiglia, altresì, la specifica lettura della nota n. 65 in C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1506-1507. Si rimanda, allo stesso tempo, alla lettura di A. Torre, *Stato nazionale e forme di decentramento territoriale: nuove riflessioni sul sistema britannico*, in S. Gambino (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali. La distribuzione territoriale delle competenze. Esperienze straniere e tendenze attuali in Italia*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 1998, pp. 905-906. Nella specie l'A. osserva: «il ripristino di una inconfutabile linea di demarcazione tra *local government* e devoluzionismo sarebbe stato, all'epoca delle riforme, una condizione essenziale per rendere l'idea regionalista finalmente "rispettabile" e per predisporre favorevolmente il sistema di governo alla sua recezione, il che, come s'è visto si sarebbe realizzato articolando su piani nettamente separati la riforma delle autonomie ed il dibattito su un'eventuale riforma costituzionale: la prima, affidata ai *Local Government Acts* e il secondo demandato alla *Royal Commission on the Constitution*. Questo orientamento, condiviso nei suoi tratti essenziali dalle maggiori forze politiche, è valso a conservare pressoché intatta la coesione del paese in una fase storica nella quale l'omogeneità stessa dello Stato britannico sembrava essere messa in discussione, anche molto autorevolmente, da più parti»; in fine si rimanda alla lettura di C. Martinelli, *Il processo devolutivo come specchio delle specificità costituzionali del Regno Unito*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 2, 2018, p. 396, ove l'autore, nello studiare il rapporto tra *local government* e *devolution,* afferma: «la *devolution* era vista più come un'innovazione potenzialmente disgregatrice dell'integrità dello Stato che una nuova articolazione utile a rispondere alle richieste di riconoscimento delle specificità culturali che provenivano da Scozia e Galles».

[22] A. Torre, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito. Spunti ricostruttivi e principi ispiratori,* in S. Gambino (a cura di), *L'organizzazione del governo locale. Esperienze a confronto (Italia, Spagna, R.F.T., Gran Bretagna, Francia, Australia, U.S.A.)*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 1992, pp. 229-230.

[23] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1485.

[24] J. P. Mackintosh, *The Devolution of Power. Local democracy, regionalism and nationalism*, Penguin, 1968.

[25] Si veda, nello specifico, la nota n. 16 in C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1486.

Secondo l'Autore, le riflessioni di Mackintosh erano ispirate dalla crisi del *local government* e, a questa, provavano a rispondere, considerando il complesso di funzioni che, mediante il modello della *Provincial and Large Regional Unit Solution,* avrebbero potuto essere devolute ai poteri locali riorganizzati sulla base di due distinti livelli in presenza dei quali non avrebbero avuto più alcuna ragion d'essere le *nominated ad hoc boards,* vale a dire quelle agenzie costituite appositamente dal potere centrale per sottrarre agli enti locali le funzioni relative ad una serie di servizi tra i quali: le forniture idriche, del gas, dell'energia elettrica e del servizio sanitario[26]. Quest'ultima peculiarità era stata circoscritta, da Sharpe, alle analisi accademiche dei sostenitori del regionalismo nel Regno Unito, i quali, come testimoniava Bonomi, auspicavano che, attraverso la creazione di un nuovo livello decentrato di governo, le funzioni esercitate dalle agenzie specializzate *ad hoc,* sarebbero state attribuite alle regioni ed ivi sottoposte ad un «controllo democratico ed un coordinamento delle loro attività»[27]. Questa ipotesi, che Bonomi influenzato da Mackintosh accoglieva con un certo interesse, non trovava spazio nella successiva legislazione ispirata ai crismi di una maggiore funzionalità[28].

In definitiva, focalizzando la sua attenzione sul *telos* della proposta, che veniva raffinata dalle argomentazioni scientifiche del padre della *devolution of powers*, l'Autore chiosava: «l'evidente finalità del Mackintosh consiste nel realizzare […] la "figura organizzatoria dell'autogoverno" […] mediante una radicale devoluzione di potere politico ad estese autorità di governo sub-centrale»[29], manifestando, in modo inequivoco, il rilievo costituzionale[30] che il regionalismo, coniugato con la *devolution*, avrebbe assunto, distinguendosi, in questo, tanto dal regionalismo pianificatorio, considerato dal governo laburista, nella seconda metà degli anni Sessanta, come l'antidoto ai primi flebili segni della crisi del *Welfare State*, quanto dal regionalismo amministrativo introdotto, dal Gabinetto conservatore, con

[26] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1487-1488.
[27] L. J. Sharpe, *Il decentramento in Gran Bretagna*, cit. p. 183. Si consiglia altresì la lettura di A. Torre, *Stato nazionale e forme di decentramento territoriale,* cit., p. 885, in particolare rileva quanto affermato, in chiave critica, dall'A., in riferimento alle agenzie specializzate: «Secondo canali meno diretti ma di certo più efficaci e capillari nella prospettiva del controbilanciamento dei poteri del *local government,* la presenza territoriale del governo centrale era sviluppata per mezzo della fitta rete di *ad-hoc boards* collegati ai suoi dipartimenti: ma è evidente che il pletorico proliferare di questi enti appariva in palese contraddizione con la tendenza ad aggregare gli enti locali in unità amministrative aventi più ampi caratteri regionali, che già aveva formato la *ratio* prevalente nelle riforme del 1929 (in Scozia) e del 1932 (in Inghilterra e Galles), e che nei primi anni Settanta avrebbe — seppure in misure diverse — orientato più chiaramente le ipotesi riformatrici verso l'idea del regionalismo».
[28] C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna (a)*, cit., p. 738; Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna (d)*, cit., pp. 1419-1446.
[29] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1488.
[30] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 117-118. Interessanti sono le considerazioni dell'A. che afferma: «Il pregio delle argomentazioni riformiste dell'eminente costituzionalista scozzese è consistito soprattutto nell'aver offerto all'osservatore britannico ed europeo un punto di vista critico sull'intera esperienza costituzionale del Regno Unito, e quindi nell'aver individuato nella riformulazione dell'idea regionalista l'autentica chiave di volta di una ristrutturazione costituzionale di più vasta portata».

le riforme del *local government* dei primi anni Settanta[31]. Se, quindi, il Mackintosh intendeva ascrivere la riforma devolutiva in una più ampia revisione che avrebbe plasmato l'organizzazione costituzionale del Regno Unito, lo studio che delle sue opere aveva condotto Carlo Bonomi, metteva in luce i condizionamenti che, nelle prime analisi, rendevano quest'ultimo un «accurato conoscitore del pensiero del devoluzionista scozzese» il quale, mantenendo una certa distanza rispetto a quanto avrebbe osservato in seguito Alan Alexander[32], conveniva con la critica mossa dallo studioso scozzese al punto da far rilevare alla successiva dottrina che «il tradizionale modo anglo-britannico di affrontare i nodi cruciali delle riforme istituzionali in modo empirico e graduale celasse dietro la facciata dell'aderenza alla tradizione del pragmatismo […] una sostanziale riluttanza a riconsiderare radicalmente la questione della *Constitution* nei suoi termini più essenziali e tradizionalmente caratterizzanti»[33]. Alla luce di quest'ultimo assunto, si può comprendere appieno il senso della critica che Bonomi muoveva nei confronti delle scelte di Whitehall che, attraverso l'asincronia tra l'insediamento della Commissione sulla Costituzione e la pubblicazione del *Final Report* della *Redcliffe-Maud Commission*, celava le remore verso una revisione dell'impianto costituzionale, orientando la sua volontà solo nella direzione di «uno schema di governo locale "nuovo" rispetto alla decrepita struttura preesistente» neutralizzando la possibilità «di devolvere ad esso alcuna delle proprie competenze»[34].

È d'uopo, in questa sede, evidenziare che l'Autore aveva dedicato, nei primi studi da lui condotti, una non superficiale attenzione anche al *Memorandum of Dissent* che raccoglieva le opinioni di un membro della *Redcliffe-Maud Commission* in disaccordo con la maggioranza dei suoi colleghi: si trattava di Derek Senior le cui proposte erano accolte con toni mansueti nelle analisi bonomiane. Mosso da una differente concezione dell'idea regionalista, Senior criticava, con dovizia di particolari, l'impianto del *majority report*, ritenendo che esso non rispondesse al fulcro geografico sul quale i nuovi enti del *local government* avrebbero dovuto fare leva. Nella specie, il giornalista che si era specializzato nello studio delle problematiche del governo locale, riteneva che fosse opportuno riorganizzare i poteri locali mediante lo schema della *city-region*[35] che, nelle sue peculiarità, avrebbe risposto all'esigenza di equilibrare l'efficienza funzionale con il potenziamento delle istanze di democrazia loc-

[31] A. Torre, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito*, cit., pp. 219 e ss; G. Ferrera, *Le radici storiche e culturali dell'idea di devolution*, in A. Torre, L. Volpe, G. Cerrini Feroni, E. Ceccherini, A. Rinella, M. Carducci, C. Casonato, T. E. Frosini (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, p. 737. Si consiglia, altresì, la lettura del contributo di B.C. Smith, *Regional administration and the reform of local government in Britain*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1972, pp. 335-350.
[32] A. Alexander, *L'amministrazione locale in Gran Bretagna. Una riforma alla prova*, Padova, Cedam, 1984, p. 4. Nello specifico l'A., richiamando Bruce Wood, si focalizzava sulla complessità del metodo di assunzione delle decisioni politiche che caratterizzava l'esperienza britannica con precipuo riferimento alle riforme del *local government* degli anni Settanta. A tal proposito si consiglia, altresì, la lettura di B. Wood, *The Process of Local Government Reform, 1966-1974*, London, Allen & Unwin, 1976, p. 17.
[33] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., p. 118.
[34] C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 733.
[35] D. Senior, *The Regional City: an Anglo-American discussion of metropolitan planning*, Routledge, 2017.

ale[36]. Nel complesso, Bonomi considerava l'opinione minoritaria di Derek Senior, così come cristallizzata nel *Memorandum* di dissenso, «più progressista»[37] al cospetto del modello delineato dal *Report* di maggioranza della Commissione Redcliffe-Maud. Tale inclinazione può essere compresa a fondo solo alla luce dell'attenzione riservata dallo studioso italiano all'interesse che il Senior provava per il «*revitalising* della democrazia nella sua struttura del governo locale (e centrale) in Gran Bretagna»[38] ovvero per il duplice schema che egli proponeva, ove emergeva la previsione di una *second best alternative* da attuare — nel caso in cui il governo centrale avesse voluto, in maniera inequivoca, dare luogo alla *devolution of powers* — in luogo del *two-level-plus-province.* Considerata, con autentico realismo, come un'ipotesi utopistica, la previsione delle *sub-provincial authority* direttamente elette, era accolta positivamente da un Bonomi che non mancava di cogliere le analogie con quanto proposto da Mackintosh, ribattezzando con l'aggettivo «lungimirante»[39] la visione che Derek Senior avrebbe ripresentato, in sede di *Commission on the Constitution*, mediante le *Written Evidences*[40]. Indossando la lente dell'analista più eminente, mosso dall'esigenza di osservare razionalmente la proposta in esame, Carlo Bonomi individuava nelle autorità "sub-provinciali" volute dal Senior, in caso di *devolution,* la funzione tipicamente costituzionale dei *checks and balances*[41].

Nel settembre 1969, a distanza di qualche mese dalla pubblicazione del *Final Report* della *Commission on Local Government in England and Wales*, la *Wheatley Commission* pubblicava la relazione finale delle sue indagini accogliendo, a differenza di quanto era avvenuto con la Commissione per l'Inghilterra ed il Galles, lo schema della *two level solution* articolato in sette autorità regionali (contee) e trentasette enti distrettuali. Erano demandate, alle prime, una serie di competenze di ampio raggio (che riguardavano i c.d. *environmental service),* mentre ai secondi venivano riconosciute responsabilità in materia di *housing*, *local plans*, *social services* nonché servizi relativi alla cura e all'igiene ambientale (i c.d. *personal service*)[42]. La curiosità del Bonomi, in questo caso, si soffermava sul *favor* che lo schema proposto dalla

[36] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1517-1518; si legga altresì Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., pp. 723-733, nello specifico l'A. afferma: «Nel suo *Memorandum of Dissent*, Derek Senior sottolinea il concetto di *city-region*, intesa nel senso di *social region*, quale fulcro urbano di un esteso complesso residenziale e funzionale, in grado di considerare nel loro complesso tutte le esigenze di sì vasta area, in breve gli *environmental services,* mentre gli interventi di interesse maggiormente particolare (i *personal services*) verrebbero affidati ad organismi distrettuali».

[37] Si rimanda, nella specie, alla lettura della nota n. 10 in C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 733.

[38] Si rimanda, nella specie, alla lettura della nota n. 90 in C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1519.

[39] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1520.

[40] Per una lettura diretta della proposta di Derek Senior alla Commissione sulla Costituzione si rimanda alle *Written Evidence of the Commission on the Constitution, 8. England*, 218, HMSO, London, 1972. Con riferimento alla ricostruzione bonomiana si consiglia la lettura della nota n. 91 di C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1519-1520.

[41] Si ritiene doveroso precisare che l'Autore guardava alle autorità sub-provinciali nell'ottica di un «potente contrappeso alle facoltà del potere centrale». Il riferimento precipuo è a C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud* Report, cit., p. 1520.

[42] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., p. 1521; Id, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, cit., p. 734.

e rappresentava la talea su cui sarebbe stata innestata, successivamente, la "marza regionalista" del *Local Government (Scotland) Act 1973*[43]. Allo stesso tempo, però, non sfuggiva all'analisi dello studioso italiano l'esigenza, emersa nei lavori della Commissione Wheatley, relativa alla revisione del sistema di finanza locale che avrebbe posto i nuovi enti nelle condizioni di godere di una effettiva autonomia[44].

La competizione elettorale del 1970 consacrava la vittoria dei *tories* ed il relativo insediamento del Gabinetto di Edward Richard George Heath[45] al quale spettava il compito di portare a compimento la riforma del *Local Government*. Ciò avveniva mediante l'adozione di due differenti fonti legislative che accoglievano, seppur con le dovute differenze, il modello della *two-tiers-solution* non solo per la Scozia ma anche per l'Inghilterra ed il Galles[46], senza lasciare alcuno spazio, in quest'ultimo caso, al modello delle *unitary authorities* né, tanto meno, alle proposte con cui il precedente Governo laburista aveva emendato lo schema del *majority report* della *Redcliffe-Maud Commission*, mediante due *White Paper*[47] presentati nei primi mesi dello stesso anno[48].

3.2. *La Royal Commission on the Constitution.*

Se le due *Royal Commission* di cui si è parlato sino ad ora provavano, nell'area circoscritta dai relativi *terms of reference*, a rispondere alla crisi dei poteri locali attraverso un riassetto degli stessi — per dirla, ancora una volta, con Massimo Severo Giannini — è d'uopo affermare che il *telos* della *Royal Commission on the Constitution* era quello di fornire una prima risposta al preludio della c.d. «sfida nazionalista»[49]. Non è un caso se, lo stesso Bonomi, riflettendo sulla genesi della Commissione sulla Costituzione, riteneva che le origini della stessa «rivestono una certa importanza nel quadro generale del dibattito regionale e sulla

[43] *Local Government (Scotland) Act 1973*, in www.legislation.gov.uk, ultimo accesso 27.09.2025.
[44] C. Bonomi, *Il Redcliffe-Maud Report e la riforma dei poteri locali in Inghilterra*, cit., pp. 1522-1523.
[45] J. O. Frosini, *Il Primo Ministro che portò il Regno Unito in Europa*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Cedam, 2020, pp. 961-982.
[46] Si rimanda alla consultazione del *Local Government act 1972*, in www.legislation.gov.uk, ultimo accesso 27.09.2025.
[47] *White paper «Reform of Local Government in England»*, London, CMND 4276, 4 febbraio 1970; *White paper «Local Government Reorganisation in Glamorgan and Monmouthshire»*, Cmnd 4310, 17 marzo 1970.
[48] Per un'analisi complessiva del "processo" che — dopo i lavori delle Commissioni Reali — ha portato alla adozione, *ergo* al compimento, delle riforme del *Local Government*, si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *L'evoluzione politico-legislativa della riforma del governo locale in Gran Bretagna*, *in Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 1975, pp. 1374-1451.
[49] A. Torre, *"On Devolution". Evoluzioni e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, n. 2, 2000, p. 227.
[50] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975: l'attuazione della devolution of power nell'ambito del Regno Unito*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 3, 1976, p. 1174.

i elettorali[51] dei partiti nazionalisti, sul finire degli anni Sessanta, il gabinetto Wilson ricorreva alla istituzione della *Royal Commission* sulla Costituzione[52]. L'autore, accogliendo con occhio critico questa scelta, mostrava una precisa cognizione delle divisioni che, già *illo tempore*, erano presenti all'interno del governo laburista[53] e che sarebbero diventate sempre più aspre negli Esecutivi della seconda metà degli anni Settanta. La reazione dei laburisti all'avanzata delle forze politiche nazionaliste non era certamente isolata nel panorama del *political system*: i conservatori decidevano di istituire uno *Scottish Constitutional Committee* che, sotto la guida di Alex Douglas-Home, palesava un certo *favor* verso l'istituzione di un'Assemblea elettiva per la Scozia dotata di poteri legislativi[54].

Se la scelta dell'Esecutivo laburista sembrava assumere una portata epocale in quanto, sino ad allora, nessuna Commissione Reale era stata investita del compito di proporre una revisione dell'impianto costituzionale britannico[55] — storicamente caratterizzato, giova

[51] D. G. Bianchi, *Storia della devoluzione britannica. Dalla secessione americana ai giorni nostri*, Milano, Franco Angeli, 2005, p. 84. Si rimanda, altresì, alla lettura di F. Del Conte, *La devolution nel Regno Unito. Percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremanica*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 54-55. Per un'analisi in chiave storico-evolutiva delle forze politiche nazionaliste protagoniste della *devolution* negli anni Settanta del Novecento, si consiglia le seguenti letture, J. L. Newell, *The Scottish National Party. Developement and change*, in L. De Winter and H. Tursan (eds.), *Regionalist Parties in Western Europe*, London, Routledge, 1998; Id, *I partiti britannici di fronte al tema dell'autonomia. Il caso del Plaid Cymru*, in A. Torre, L. Volpe, G. Cerrina Feroni, E. Ceccherini, A. Rinella, M. Carducci, C. Casonato e T. E. Frosini (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati Unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, Torino, Giappichelli, 2007, pp. 445-468.

[52] D. G. T. Williams, *The Commission on the Constitution*, in *The Cambridge Law Journal*, vol. 33, n. 1, 1974, p. 16. Lo studioso rileva che: «*The immediate stimulus for the appointment of the Commission came from those who reacted, perhaps over-reacted, to the apparent pressures of Scottish and Walsh nationalism*».

[53] «[…] nell'ambito dei componenti inglesi del Gabinetto, Mr Crossman era favorevole alla devolution, mentre Callaghan (rappresentante di un elettorato gallese) capeggiava l'opposizione […]. Permaneva comunque l'esigenza di dare una risposta, da parte di coloro che avevano rigettato l'idea della devolution of powers a favore degli enti periferici, a quanti avevano sottolineato i successi dei Nazionalisti, accettandone diversi punti di vista, e reclamavano dal Partito una decisa e netta presa di posizione in merito. A tal fine, si decise di costituire un'apposita Commissione Reale, in grado di far felicemente slittare ogni decisione in merito fino alle nuove Elezioni Generali». Il precipuo riferimento è a C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1175.

[54] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1176. Si ritiene doveroso precisare che, secondo un'autorevole dottrina, la costituzione della *Royal Commission on the Constitution*, avvenne ad opera del governo laburista per rispondere proprio alla istituzione dello *Scottish Constitutional Committee,* voluto dal *leader* dei *tories,* Edward Heath, oltre che per fronteggiare l'avanzata nazionalista. Si rimanda, nello specifico, alla lettura di A. Torre, *On Deolution*, cit., pp. 241-242. In quest'opera l'A. precisa: «Il *Douglas-Home Report* raccomandava la costituzione di una *Scottish Convention* elettiva alla quale fossero trasferite le funzioni del *committee stag*e parlamentare già operante a Westminister secondo canali speciali per la legislazione scozzese attraverso lo *Scottish Grand Committee* e le altre commissioni afferenti; il *Memorandum of Dissent* era favorevole a un più diretto e uniforme collegamento tra regionalizzazione e devoluzione dei poteri costituzionali, da operarsi oltre che in Scozia e al Galles anche in Inghilterra».

[55] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 122-123. Lo specifico riferimento è al seguente passo: «Per la prima volta, infatti, quand'anche dietro pressione dei movimenti devoluzionistici nelle loro diverse declinazioni sub-nazionali e del dibattito precedente suscitato dal profilarsi di ipotesi ampie di regionalismo, la *Constitution* d'impianto storico-evolutivo sarebbe stata pertanto l'oggetto dello studio di un organo ufficiale provvisto dell'autorevolezza sufficiente per formulare delle proposte di riforma globale». In altra sede lo stesso A. puntualizzava che la *Royal Commission on the Constitution* si distingueva per essere un: «importante collegio inquirente la cui novità si poteva valutare sotto due profili: per la prima volta la *Constitution* britannica era esaminata da un autorevole consesso non per singole questioni afferenti al *government* bensì nel suo assetto globale (e ciò era già un indice eloquente del rilievo che la devoluzione aveva acquisito alla svolta degli anni Sessanta), e per la prima volta ciò veniva fatto attraverso il punto di osservazione della territorialità». Si legga nello specifico A. Torre, *On Devolution*, cit., p. 241.

sempre ricordarlo, da crismi evolutivi, gradualistici, flessibili, sedimentari ed interstiziali[56] — Carlo Bonomi preferiva concentrare i propri studi sugli esiti cui era giunta la *Crowther-Kilbrandon Commission*. Anche in questo caso non nascondeva la sofferenza per le scelte "codificate" nel *Report* di maggioranza[57], al pari di quanto era avvenuto nelle analisi del *majority report* elaborato della *Redcliffe-Maud Commission,* mostrando, all'opposto, un interesse esplicito per le *Written Evidences* nonché una certa attenzione per il *Memorandum* di dissenso. Passando in rassegna ciascuna proposta, l'Autore trovava, ancora una volta, nei contribuiti della dottrina più audace d'Oltremanica quelle riflessioni in grado di illuminare il cammino verso la *devolution of powers.* Infatti, come è stato già accennato in precedenza, alla presentazione delle proposte, recepite dalla *Royal Commission* mediante le *Witten Evidences,* non mancarono i contributi elaborati da Derek Senior e J. P. Mackintosh. Quest'ultimo, ad avviso del Bonomi, presentava l'intervento «più autorevole»[58] in quanto ammetteva la possibilità di realizzare una *devolution* difforme tra le varie aree geografiche del Regno Unito, considerando l'ipotesi, per la sola Scozia, di un trasferimento di poteri che rispettasse, financo, le caratteristiche del sistema giuridico di *Scots Law*. In buona sostanza, la *devolution,* nel contributo del costituzionalista scozzese, doveva comportare, per ciascuna funzione, il massimo decentramento attribuendo, indi, agli enti regionali tutte le competenze esercitate dagli *ad hoc bodies*[59] cosa che, come si è già avuto modo di osservare, il Bonomi riteneva fondamentale in una stagione di riforme in cui la tensione tra efficientismo centralizzatore e democrazia locale aveva privilegiato il primo a scapito della seconda. Analizzando le proposte del Derek Senior, invece, l'Autore non perdeva occasione per evidenziare le differenti ipotesi, che lo studioso britannico aveva smussato, distinte — come è stato accennato poc'anzi — in due schemi: uno centralizzato, l'altro in presenza di *devolution*. Nel primo caso il Senior si concentrava sulla distinzione delle competenze pianificatorie tra il potere centrale e le singole province, attribuendo, al primo le funzioni afferenti *all'inter-provincial planning* ed alle seconde quelle relative all'*intra-provincial*. Radicalmente diversa, invece, era l'ipotesi formulata in presenza di *devolution* di cui si è già fatta menzione. È opportuno precisare che volgendo la sua analisi alla conclusione, Bonomi individuava la *ratio* delle proposte di Senior nei seguenti termini: «la chiave di volta di una qualsiasi ristrutturazione favorevole allo sviluppo della democrazia e della pianificazione del territorio quale funzione primariamente locale, risiede principalmente nella reale devoluzione dei poteri nel campo del controllo degli insediamenti industriali e del conseguente livello dell'occupazione»[60]. Con ciò, l'Autore considerava, in modo ridondante ma inequivoco, quella delle *sub-provinc-*

[56] A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, il Mulino, 2021, p. 47.
[57] In modo perentorio, l'Autore affermava che si era: «giunti nel caso del *Final Report* a proporre modelli anodini e centralisti, nettamente ispirati alle vecchie proposte formulate a suo tempo dalla *Redcliffe Maud Commission*, il che già implica il fallimento e l'inutilità di questa nuova Commissione». Si legga C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1177.
[58] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1205.
[59] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1206-1207.
[60] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1193.

ial authority come la migliore delle soluzioni proposte dal Senior[61].
Prima di passare in rassegna lo studio del *majority report* e del *Memorandum of Dissent*, si ritiene opportuno "spendere qualche parola" su altri due contributi che, nell'ambito delle *Witten Evidences*, Bonomi ha interpretato con dovizia di particolari. *In primis* il *Memorandum* presentato dallo *Standing Committee* londinese della *Liberal Party Organisation* ed *in secundis* l'intervento della *Electoral Reform Society.*
Come rilevava l'Autore, il contributo dei liberali non era circoscritto al dibattito sulla devoluzione dei poteri: si estendeva verso una «ristrutturazione del modello costituzionale facente capo alla Camera dei Comuni»[62]. I liberali, dunque, propendevano per una revisione organica dell'impianto costituzionale, proponendo l'introduzione di un sistema federale — *ergo* di assemblee legislative per le aree territoriali celtiche — organizzato mediante le disposizioni di una Costituzione scritta che doveva prevedere, altresì, l'istituzione di una Corte Suprema e di un *Bill of Rights*. Sul piano impositivo, la proposta da loro avanzata, ammetteva il riconoscimento di un'autonomia degli enti federati — che, Bonomi, non mancava di considerare come indeterminata — nell'ambito dei tributi locali[63].
Il *Memorandum* della *Electoral Reform Society*, invece, come ebbe modo di puntualizzare l'Autore: «illumina un campo fino ad ora mai toccato: quello del sistema di voto»[64] attraverso una proposta che prevedeva l'introduzione di un sistema elettorale di tipo proporzionale bastato sul *single transferable vote* in luogo del tradizionale metodo del *first-past-the-post.* Non si ritiene di essere fuori luogo se si afferma che, a partire da questa breve ricostruzione, il Bonomi abbia posto la sua attenzione su un problema, quello del sistema elettorale, di cui «si è continuato a parlare, in Gran Bretagna, anche dopo il *Final Report* della *Commission» on the Constitution*[65]. Per cui non è fuorviante ritenere che una parte della sua produzione scientifica, seppur marginale, possa fornire le chiavi per schiudere, nella dinamica dell'interpretazione della *Constitution* britannica, quell'*access point* che afferisce propriamente alla scienza politica ed indi agli studi sul sistema elettorale d'Oltremanica[66]. *A fortiori ratione*, quanto appena osservato, è comprensibile se si guarda alla conclusione dell'analisi che l'Autore conduceva in merito al *Report* di maggioranza della *Crowther-Kilbrandon Commission*. In questa sede, Bonomi manifestava un interesse — del tutto eccezionale vista la critica che allo stesso *Report* aveva riservato — verso la proposta di adottare il sistema proporzionale, così come descritto poc'anzi, per le Assemblee devolute, riconoscendo, nelle esigenze

[61] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1191-1193.
[62] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1181.
[63] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1180-1182.
[64] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1195.
[65] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1197.
[66] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 742-743.

riformatrici, delle sfumature che non solo coloravano il dibattito sulla *devolution* ma anche quello sul sistema elettorale del Parlamento di Westminster[67].
La proposta dei Liberali navigava nelle acque dei *terms of reference* che, ad avviso del Bonomi erano «vasti»[68] e, al cospetto dei quali, il *Report* di maggioranza della Commissione sulla Costituzione, mediante le sue proposte, restringeva il perimetro d'azione nell'ottica di un'esigenza precisa: fornire una risposta alle istanze nazionalistiche provenienti dalle zone celtiche della Scozia e del Galles. In questo senso si veniva a delineare la direzione lungo la quale, con un'intensità variabile, la *devolution of powers* avrebbe percorso l'arco costituzionale degli anni Settanta, trovando una cristallizzazione nella definizione che aveva fornito Bogdanor nel 1979[69]. Sulla base di queste premesse, quindi, il *Report* di maggioranza respingeva le ipotesi più radicali: quelle separatiste (che avrebbero definitivamente compromesso il principio unitario che caratterizzava la forma di stato della Gran Bretagna[70]) e quelle federaliste (che avrebbero leso l'assunto diceyano[71] della sovranità parlamentare)[72].
Ricostruendo le ragioni di questo rigetto, Bonomi riteneva «evidente che Westminster non intende accettare un modello che possa implicare un reale e definitivo trasferimento di poteri ad organi periferici»[73]. Di conseguenza, l'Autore si concentrava sulle eterogenee soluzioni che erano emerse nel *Report* di maggioranza, le quali si articolavano nella previsione di una *devolution* legislativa, ovvero esecutiva, per la Scozia e per il Galles[74] ponendo in una posizione «subordinata […] la discussione relativa alle regioni inglesi»[75].
La struttura finanziaria, che nel complesso era stata delineata dal *majority report,* era connotata dai caratteri di un *financial arrangement* che manifestava una certa visione centripeta, ben chiara all'analisi dello studioso italiano che, successivamente, ponendo attenzione ai

[67] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1220. È d'uopo precisare che l'interesse di Bonomi per la dialettica sul sistema elettorale veniva reso esplicito anche in un altro contributo, ove questa *issue* era studiata alla luce del voto ai Comuni, di dicembre 1978, sul sistema da adottare per le prime elezioni dirette del Parlamento Europeo. A tal proposito si legga Id, *Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., pp. 620-624.
[68] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1207.
[69] «*In Britain, has been seen primarily as a technique to deal with Scottish and Welsh nationalism in the hope that it will lead to better government in Scotland and Wales, and therfore defuse separatist feeling*» in questo senso si esprimeva lo studioso britannico provando a circoscrivere il perimetro definitorio della *devolution* nel decennio oggetto del presente studio. Si rimanda alla lettura di V. Bogdanor, *Devolution*, Oxford, Oxford University Press, 1979, p. 4.
[70] Si rimanda alla lettura di A. Torre, *L'ordinamento costituzionale scozzese dalle origini all'Act of Union 1707*, in C. Martinelli (a cura di), *La Scozia nella costituzione britannica. Storia, idee, devolution in prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2016, pp. 9-29.
[71] A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, tr. it. di A. Torre, Bologna, il Mulino, 2003.
[72] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1210.
[73] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1210.
[74] «[…] otto membri propongono devoluzione di poteri legislativi ad una assemblea scozzese direttamente eletta, sei propongono lo stesso schema per il Galles, un membro (Sir David Renton) preferisce assemblee puramente consultive per entrambi, mentre altri due (Lord Foot e Sir James Steel) propongono modelli di devoluzione esecutiva per Scozia, Galles e le regioni inglesi, avvicinandosi in questo al *Memorandum* di Dissenso», si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1211.
[75] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1217.

rapporti costituzionali tra il Parlamento di Westminster e le Assemblee legislative devolute — proposte dal *Report* per la Scozia ed il Galles — si concentrava sull'impatto assunto, in questa relazione, dal sistema delle convenzioni, prima di osservare il rigetto di un *Bill of Rights* pensato per limitare i poteri delle Assemblee legislative delle aree celtiche[76].

Il *Memorandum* di dissenso, invece, prevedeva le ipotesi di riformismo più avanzate[77] nella misura in cui estendeva la *devolution* anche all'Inghilterra, non solo alle aree celtiche[78]. Elaborata da Crowther-Hunt e Peacock, due membri in disaccordo con la maggioranza della *Royal Commission on the Constitution*, questa proposta attribuiva agli organi regionali il compito di elaborare i relativi indirizzo politici, attraverso il trasferimento di una serie di funzioni che, sino ad allora, erano esercitate dai competenti ministeri di *territorial government*[79] nonché dalle *ad hoc bodies*. La lettura che Bonomi conduceva del *Memorandum*, era parzialmente filtrata dalle analisi del Mackintosh[80] il quale non perdeva occasione per riflettere sulle proposte avanzate dai due membri dissenzienti, collocandole nel più ampio dibattito che, al tempo, investiva la vita politica ed istituzionale del Regno Unito: l'adesione alla CEE[81] ed indi il relativo riparto di competenze legislative che avrebbe interessato anche le assemblee devolute, oltre al rapporto tra le istituzioni europee ed il Gabinetto di Sua Maestà. In virtù di tutto ciò, l'Autore non esitava a manifestare la sua preferenza verso queste ultime proposte, a scapito di quanto affermato nel *majority report*, per due ordini di ragioni: anzitutto per l'estensione delle ipotesi devolutive all'Inghilterra, non solo al Galles ed alla Scozia; allo stesso tempo per la portata organica della revisione costituzionale sottesa dal *Memorandum of Dissent* che si estendeva financo al Parlamento ed indi al Governo centrale[82].

Quanto sin ora affermato deve essere considerato come una premessa necessaria ed imprescindibile nella ricostruzione dell'osservazione che Bonomi riservava alla *devolution* nei

[76] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1217-1220.

[77] A. Torre, *On Devolution,* cit., p. 243. Nella specie l'A. appuntava che «il *Memorandum of Dissent* era il documento che dava voce al riformismo più radicale».

[78] «[…] il *Memorandum* propone assemblee democraticamente elette mediante il sistema della rappresentanza proporzionale per Scozia, Galles e cinque regioni inglesi», in questo senso si esprimeva l'Autore in C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1224.

[80] Ci si riferisce al *paper* J. P. Mackintosh, *The Report of the Royal Commission on the Constitution 1969-1973,* in *The Political Quarterly,* n. 1, 1974, pp. 115-123.

[81] Un'analisi puntuale delle vicende che afferiscono all'adesione del Regno Unito alla CEE è contenuta in J. O. Frosini e G. Taguri, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità Economica Europea,* in A. Torre e J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, 2012, pp. 155-173.

[82] L'Autore, infatti, osservava: «[…] il testo di Crowther-Hunt non esita a proporre alcune modifiche nella struttura parlamentare e del governo centrale: così (parr. 280-316) i membri del parlamento dovrebbero formare comitati funzionali da associare ai rispettivi dipartimenti governativi nel processo di elaborazione politica, prima dell'introduzione di un progetto di legge (*Bill*) alle Camere; altra funzione di tali comitati sarebbe l'esame dei progetti legislativi provenienti da Bruxelles prima della loro presentazione al Consiglio dei Ministri. Anche nei confronti della già discussa *House of Lord*, Lord Crowther-Hunt ed il Prof. Peacock ritengono che la sua composizione potrebbe essere revitalizzata con la partecipazione dei membri dei consigli regionali, il che fra l'altro risponde alle esigenze dell'*inter-locking principle* ed inoltre consentirebbe ai rappresentanti regionali di opporre resistenze ad eventuali tentativi da parte di Londra di ridurre le loro competenze». Il riferimento è a C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1226-1227. Un'analoga constatazione era stata espressa altresì da L.J. Sharpe, *Il decentramento in Gran Bretagna*, cit., pp. 189-190.

suoi sviluppi successivi. Non si ritiene di esagerare se, a questo punto della trattazione, si può affermare che, sul piano qualitativo, l'analisi dello studioso italiano si differenziava, nel panorama dottrinale della Penisola, per due ordini di ragioni: anzitutto, la lungimiranza con cui l'Autore, per primo, si era immerso nel dibattito britannico, trovando nelle peculiarità del pensiero devoluzionista, quella prospettiva dalla quale guardare l'ordinamento d'Oltremanica senza farsi offuscare dall'anglocentrismo che, nella scienza giuridica, aveva influenzato, come si è detto, non pochi studiosi; in subordine, le indagini condotte sulle Commissioni Reali, che negli anni precedenti avevano monopolizzato la dialettica sulle riforme, mettevano in risalto la dinamica di una relazione che, dipanandosi lungo le traiettorie delle riflessioni giuridico-costituzionali, vedeva convergere, nelle letture fornite dallo studioso italiano, la questione regionalista con quella devoluzionista.

4. I *White Paper* del biennio '74-'75

Secondo la dottrina britannica, gli esiti della *Crowther-Kilbrandon Commission*, avrebbero influito — e non poco — sulle successive evoluzioni politico-legislative[83]. A questo filone di pensiero aderiva anche Carlo Bonomi[84] con una pulsione tipicamente preventiva. Infatti, negli studi che questi conduceva sugli sviluppi del processo[85] di *devolution* negli anni Settanta, osservava una parziale influenza degli esiti della *Royal Commission* sulle proposte legislative. La pubblicazione del *Final Report* della Commissione sulla Costituzione avveniva il 31 ottobre 1973[86] (negli ultimi mesi di vita del Gabinetto guidato dal conservatore Healt, precedendo di qualche giorno la vittoria dello SNP nelle elezioni suppletive di Govan, circos-

[83] D. G. T. Williams, *The Commission on the Constitution*, cit., p. 19. Nell'*explicit* delle sue riflessioni, l'A. affermava: «*Any study of the structure of the United Kingdom for many years to come will have to take account of the written and oral evoidence presented to the Commission and of the analyses attempted by the Commissioners. The same materials will from an essential basis for interpreting most legislation affecting the structure of the United Kingdom. For politicians, administrators, political scientist, lawyers, and many others, there is a rich vein to be tapped*».

[84] «[…] le conclusioni della "*Commission on the Constitution*", per la loro primaria e fondamentale attinenza all'impostazione e alla struttura dei nuovi organismi regionali, intesi nel senso di ultima reale possibilità di un effettivo "self-government" tradizionale, e romanticamente inteso, vengono comunque ad assumere, anche se non soprattutto, per il notevole rigore scientifico che le caratterizza, un peso ed un'importanza che solo gli anni a venire potranno evidenziare e sottolineare in tutti i loro presupposti, implicazioni e conseguenze». Si legga l'*incipit* di C. Bonomi, *Il "Final Report" della Commission on the Constitution*, cit., p. 820.

[85] Anche se Carlo Bonomi non si è mai espresso sulla fase devolutiva del suo tempo nei termini di un "processo", in questa sede è possibile ritenere che gli studi da lui condotti possano evocare un moto processuale, vale a dire il susseguirsi di una serie di eventi – tanto giuridici quanto fattuali – tra loro connessi al punto da riflettere il significato letterale del lemma "processo", così come affermato in G. Devoto, G. C. Oli, *Il devotino*, Milano, Mondadori, 2007, p. 1057. Si ritiene doveroso precisare che la definizione di *devolution* nei termini di una processualità, trova nella celebre affermazione di Ron Davies la sua paternità. Questi, infatti, in un dibattito ai Comuni del gennaio 1998, così si esprimeva: «*Devolution is a process, not an event*». Tale considerazione è stata ripresa in D. Bianchi, *Devolution Britannica, Devoluzione italiana: analogie nelle differenze*, in *Stato e mercato*, n. 3, 2003, pp. 475-478, ove, muovendo da una prospettiva epistemologicamente differente da quella giuridica, vale a dire quella politologica, l'A. qualifica la *devolution* come un «processo politico che ha luogo in una comunità soggetta a sollecitazioni centrifughe». È d'uopo precisare che nell'*incipit* di quest'ultima ricerca, Bianchi guardava con una certa ammirazione alle analisi bonomiane del 1977 e del 1978 — di cui si dirà tra poco — che, al pari di altri studi condotti sulla successiva *devolution* neolaburista, rappresentavano «un decisivo contributo di chiarificazione concettuale e costituzionale».

[86] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1976, p. 847.

tanza, quest'ultima, che allo studioso italiano non sfuggiva[87]) e veniva discusso, nel dicembre dello stesso anno, in entrambi i rami di Westminster.
Il 1974, con un doppio appuntamento elettorale, salutava il ritorno all'esercizio delle funzioni esecutive, del partito laburista[88]. Nei mesi che separarono le due consultazioni elettorali, il Gabinetto guidato, per la seconda volta, da Wilson, assumeva l'impegno di avviare una procedura di carattere consultivo che, coinvolgendo i portatori di interesse ed indi l'opinione pubblica, avrebbe determinato la pubblicazione di un *Consultive Document*[89] prima della redazione, alle soglie dell'autunno, di una proposta normativa[90] la cui precipua *ratio* sarebbe stata quella di dar luogo al decentramento dei poteri legislativi verso le regioni celtiche della Scozia e del Galles[91]. Se il documento consultivo ammetteva il rigetto delle ipotesi limite, quali il modello separatista e quello federalista, al pari del *majority report* della Commissione Crowther-Kilbandon, una attenzione non indifferente, ad avviso del Bonomi, veniva riservata ai problemi di natura costituzionale considerati — al pari dello schema finanziario e della devoluzione dei poteri nei settori economici — come «temi di primaria importanza»[92] sui quali tornava a riflettere, ancora una volta, Derek Senior, la cui voce echeggiava nuovamente nelle ricerche dello studioso italiano. Mosso da uno spirito critico verso le conclusioni cui era giunto il *Green Paper*, Senior si soffermava sulle maggiori discrasie tra quest'ultimo ed il *Memorandum of Dissent* della Commissione sulla Costituzione. Nella specie, rilevava che tradendo lo spirito di revisione organica che aveva contraddistinto il *Memorandum* elaborato da Crother-Hunt e Peacock, il documento consultivo del giugno 1974, manifestava un certo *favor* verso una devoluzione dei poteri che riguardasse solo la Scozia ed il Galles, non anche l'Inghilterra. Il punto maggiormente critico, però, ad avviso dello studioso britannico, era ascrivibile al *vulnus* con cui l'Esecutivo laburista, tradendo alcune esternazioni manifestate dai suoi vertici, misconoscesse la distinzione tra pianificazione *inter*-regionale ed *intra*-regionale in riferimento ai settori dello sviluppo economico-industriale oltre alla pianificazione del territorio[93].

[87] Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1229.
[88] Autorevole dottrina non ha mancato di qualificare la duplice tornata elettorale del 1974 nei termini di un «incidente costituzionale […] che ha impresso il suo siggillo sul piano storico fattuale […] alla *legittimation crisis* in gestazione fin dall'esordio del decennio. È infatti alla luce della non più che simbolica maggioranza parlamentare accordata al *Labour party* con il voto popolare del 28 febbraio 1974 […] che va valutato un altro momento di regresso del *party government*, ovvero il breve esperimento di *minority cabinet* […] guidato da Harold Wilson fino all'ottobre del medesimo anno in una situazione generale di pronunciata ingovernabilità», A. Torre, *Il "Territorial Government"*, cit., pp. 179-180. Si legga altresì F. Del Conte, *La devolution nel Regno Unito,* cit., p. 59.
[89] *Devolution within the United Kingdom: Some Alternative for Discussion*, 3 giugno 1974.
[90] *Democracy and Devolution: Proposal for Scotland and Wales*, 17 settembre 1974.
[91] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1229; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese,* cit, p. 847.
[92] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1233. Gli specifici problemi di rilevo costituzionale, secondo il Bonomi, erano: «la struttura e le funzioni del governo locale, il futuro ruolo dei Segretari di Stato per la Scozia ed il Galles, il numero ed il ruolo dei membri scozzesi e gallesi in Westminister e la partecipazione della Gran Bretagna alla CEE».
[93] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1234-1235.

Il Libro Bianco successivo, quello dell'autunno 1974, precedeva di un mese le elezioni di ottobre, ponendosi come un crocevia nella discussione complessiva sul decentramento dei poteri costituzionali. Gli studi condotti, sul Regno Unito degli anni Settanta, mostrano come la sensibilità laburista nei confronti della *devolution* si sposava con l'esigenza di «democratizzazione del Paese»[94]. Questa era la ragione per cui il termine *"democracy"* accompagnava quello di "*devolution"* nel titolo del *White Paper,* che, in realtà, Bonomi — riprendendo una nota affermazione giornalistica — definiva come «un"artefizio elettorale"»[95]. Con il Libro Bianco *"Democracy and Devolution: Proposal for Scotland and Wales"*, il governo laburista, nonostante le divergenze interne[96], prevedeva l'istituzione di due differenti Assemblee, una per la Scozia l'altra per il Galles, dotate di poteri legislativi. Quanto alle questioni di natura strettamente costituzionale, Bonomi si limitava ad osservare che la proposta laburista non avrebbe determinato ulteriori revisioni continuando a prevedere l'efficacia del sistema elettorale esistente, la presenza, nel Gabinetto di Sua Maestà, dei due Segretari di Stato (l'uno per la Scozia, l'altro per il Galles), i medesimi seggi destinati ai rappresentanti delle due aree celtiche nel Parlamento di Westminster e, in fine, una conservazione delle prerogative per gli *ad hoc bodies*.

Trascorso poco più di un anno dalla pubblicazione del *White Paper "Democracy and Devolution: Proposal for Scotland and Wales",* il nuovo governo laburista, pubblicava un ulteriore Libro Bianco che «enfatizzava l'unità politica ed economica della Gran Bretagna e la sovranità della Regina in Parlamento, pur in presenza di un'Assemblea scozzese»[97] e gallese. Con il *White Paper "Our Changing Democracy: Devolution to Scotland and Wales"* del 27 novembre 1975, si proponeva un decentramento asimmetrico per le due nazioni celtiche. Sul punto Bonomi precisava: «La Scozia sarà dotata di un'Assemblea con poteri legislativi, con un Governo di Gabinetto ed un *Chief-Executive* dai vasti poteri, mentre per il Galles vi sarà solamente un'Assemblea esecutiva basata su di un sistema di comitati, con alcun potere legislativo»[98]. In ogni caso, con lucido realismo, lo studioso italiano sottolineava che le proposte contenute nel Libro Bianco rappresentavano la base di una discussione, non solo parlamentare, preliminare all'adozione di un *Bill* che Westminster non avrebbe adottato prima del 1977[99].

La Scozia, quindi, mediante tali proposte diveniva un'area nazionale in cui si prevedeva l'istituzione di un'Assemblea monocamerale che sarebbe durata in carica quattro anni e la

[94] In questi termini si esprime A. Torre, *On devolution*, cit., p. 245.
[95] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1235.
[96] Ancora una volta, all'attenzione dello studioso italiano, non sfugge la dialettica all'interno del Partito di governo che, sul punto, si distingueva in: «"progressisti", intenzionati ad ampliare il modello Kilbrandon alle competenze in materia economica, commerciale ed industriale […] e i "moderati" i quali sostengono che in una situazione di crisi e di disoccupazione, accompagnata dalle scoperte petrolifere nel mare del Nord che promettono agli scozzesi la realizzazione di ciò che Londra non è in grado di dare, un'assemblea in Edimburgo cadrebbe facilmente nelle mani dei Nazionalisti, il che realizzerebbe quella frattura del Regno Unito temuta da molti». Si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Costitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1235.
[97] G. Poggeschi, *Il processo di devolution: una storia che parte da lontano*, in C. Martinelli (a cura di), *La Scozia nella Costituzione britannica. Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, 2016, p. 133.
[98] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 847.
[99] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 848.

cui composizione, in vista delle prime elezioni, era stabilita in 142 membri. Per le seconde, invece, il numero dei seggi e dei relativi rappresentanti sarebbe sceso a 138. In questo modo, l'Assemblea scozzese, avrebbe esercitato, in luogo del Parlamento del Regno Unito di Gran Bretagna, la funzione legislativa nelle *devolved matters*[100], fatta salva, in ogni caso, la possibilità che, con il consenso dell'Assemblea, Westminster avrebbe potuto legiferare nelle stesse in quanto conservava la sua «autorità suprema su tutte le materie»[101]. L'esercizio delle funzioni esecutive, invece, veniva attribuito allo *Scottish Executive,* che Bonomi definiva come «mini-Gabinetto»[102] in quanto, *mutatis mutandis*, rispecchiava, nella procedura di formazione, il sistema dei rapporti esistenti tra il Governo, il Sovrano e il Parlamento. Infatti, nell'ipotesi di *devolution* delineata dal *White Paper* in questione, al *Secretary of State for Scotland* veniva attribuito il compito di nominare un *First Secretary* a cui era rimessa la funzione di elencare i membri dell'esecutivo e sottoporre, tali scelte, all'approvazione dell'Assemblea. Un sistema di comitati — appositamente costituiti per ogni comparto amministrativo — avrebbe dovuto coadiuvare il Consiglio centrale, mediante l'esercizio di funzioni di controllo nonché consultive. Queste ultime avrebbero dovuto essere esercitate, su richiesta dello *Scottish Executive*, in via preventiva, in presenza di una proposta di legge. Quanto alla composizione, ciascun comitato doveva riflettere l'intera componente politica dell'Assemblea[103].

Uno schema differente veniva invece pensato per il Galles ove, come è stato evidenziato sopra, il *White Paper* del novembre 1975 prevedeva una *executive devolution* attraverso l'istituzione di un'Assemblea composta da 72 membri. Anche in questa circostanza la componente assembleare sarebbe variata, in seguito al mutamento delle circoscrizioni elettorali: in presenza di tali evoluzioni, per il Galles i seggi sarebbero divenuti 75, mentre la durata dell'Assemblea veniva stabilita in quattro anni. A differenza di quanto previsto per la Scozia, le funzioni esecutive venivano devolute all'Assemblea complessivamente intesa, non già ad un organo esecutivo appositamente costituito. Nell'esperienza gallese un ruolo rilevante sarebbe stato assunto da una serie di comitati — alla cui guida veniva posto un *Executive Member* nominato dall'Assemblea — ciascuno dei quali avrebbe dovuto occuparsi di uno specifico settore dell'amministrazione pubblica. Ogni comitato esprimeva una componente dell'*Executive Council*, organo, quest'ultimo, cui venivano attribuite funzioni di controllo relative agli indirizzi politici ed indi all'allocazione delle risorse finanziarie. Il Comit-

[100] Le materie devolute alle Assemblee delle regioni celtiche, secondo il Libro Bianco in questione, erano relative alla sanità, ai servizi sociali, all'istruzione pubblica, agli alloggi, alla pianificazione territoriale ed ambientale, alle strade e trasporti, allo sviluppo economico e alla gestione delle risorse naturali, al turismo nonché ad una serie di attività variamente determinate. Si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., pp. 1240-1241.

[101] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1237.

[102] C. Bonomi, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 848.

[103] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1237; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 848.

ato Esecutivo doveva essere presieduto da un «Capo Esecutivo», nominato in seno all' Assemblea[104].

La peculiarità della *devolution* delineata dal *White Paper* del 1975 per il Galles, ad avviso di Bonomi, risiedeva nell'assecondare le istanze care all'opinione pubblica del Principato, che aveva espresso la sua preferenza per un incremento del controllo democratico sull'attività esercitata, nella specie, da quegli organi che non venivano eletti. Tra questi, ancora una volta, venivano annoverate le *ad hoc bodies*. In presenza di una esclusiva *executive devolution*, la funzione legislativa, relativa alle *devolved matters,* rimaneva nel pieno esercizio delle funzioni di Westiminster. All'Assemblea gallese, invece, venivano riconosciuti dei poteri consultivi nel caso in cui il Parlamento del Regno Unito intendesse adottare una nuova legislazione sulle materie devolute. Veniva altresì prevista la possibilità che l'Assemblea di questa nazione celtica potesse sollecitare una nuova legislazione. Un ulteriore fattore che metteva in risalto la *devolution* asimmetrica, sottesa dal *White Paper* del 1975, risiedeva in una previsione specificamente riservata al Galles, non già alla Scozia. Veniva rimessa all'Assemblea, che sarebbe stata istituita nel Principato, la facoltà di scegliere il gaelico gallese quale lingua da utilizzare nelle sedute dell'organo e nei relativi documenti ufficiali[105].

Come solitamente avveniva nelle sue analisi, lo studioso italiano focalizzava la sua attenzione anche sul sistema finanziario, dal quale non si poteva prescindere per garantire un effettivo autogoverno delle aree periferiche. Anche in questo caso, le proposte del Governo laburista miravano a garantire l'unità economica del Regno Unito mediante la previsione di un *block grant.* Il Bonomi riteneva che il modello finanziario così delineato «attua in pieno il sistema austriaco»[106] in virtù del quale il gettito fiscale veniva redistribuito agli enti periferici dopo essere confluito nelle casse del Tesoro dello Stato centrale.

Quello appena descritto, era considerato dal giurista italiano, come un modello ibrido nel quale nessuno spazio veniva riservato al sistema elettorale proporzionale essendo previsto, per l'elezione di entrambe le assemblee, un sistema maggioritario. È d'uopo evidenziare che, secondo lo studio di Bonomi, il duplice sistema previsto dalla proposta governativa, nonostante formalmente fosse un Libro Bianco, nella sostanza assumeva le sembianze di un *Green Paper*. Infatti lo studioso italiano poneva una certa attenzione, nelle sue analisi, ad

[104] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1239; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., pp. 849-850.

[105] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1238. Quella della lingua è una questione tipicamente culturale — che distingue le due esperienze devolutive di cui si sta parlando — nota alla dottrina non solo britannica ma anche italiana. Si consiglia, pertanto, L.J. Sharpe, *Il Decentramento in Gran Bretagna*, cit., p. 184. Nella specie l'A. osserva: «La spiccata dimensione culturale del nazionalismo gallese deriva dal fatto che circa un quarto della popolazione locale parla il gallese con zone rurali abbastanza estese in cui il gallese rimane la lingua di tutti i giorni. […] In Scozia, invece, la questione della lingua è di minore importanza in quanto la parte della popolazione che è in grado di parlare il gaelico scozzese rappresenta meno del 5% del totale». Sempre con riferimento all'irrilevanza del fattore linguistico in Scozia si consiglia la lettura di G. Poggiaschi, *Il processo di devolution*, cit. p. 126. Si rimanda altresì alla lettura di S. Pisanò, *Devolution e diritti linguistici: l'impatto sulla lingua gallese*, in *Rivista CBI*, n. 1, 2025, pp. 186-204.

[106] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1242. L'Autore proseguiva: «[…] tale "modulo" renderà i *budgets* regionali dipendenti per il 70% circa delle sovvenzioni di Whitehall, con ovvie conseguenze sul principio delle autonomie nazionali».

ista ed atteneva alla *legislative devolution*: nulla si diceva in riferimento alla possibilità che l'Assemblea scozzese, eccedendo le funzione ad essa concesse dalle norme di attribuzione, potesse vedere le sue leggi impugnate dai tribunali ordinari; nulla veniva previsto, altresì, con riferimento alla possibilità che l'assemblea scozzese potesse disciplinare l'attività degli stessi tribunali ordinari nel più complesso quadro d'insieme del sistema di *Scots Law*[107].
Mediante una ricostruzione precisa del dibattito parlamentare sul *White Paper* del novembre 1975, l'autore non perdeva occasione per testimoniare lo spaccato della dialettica politica sulla devoluzione dei poteri costituzionali. La forza di governo, il Partito Laburista, vedeva acuirsi quella crisi, già presente *in nuce* negli anni precedenti, resa a tutti gli effetti esplicita dalla scissione di una compagine che privilegiava la realizzazione di una *devolution* verso un'Assemblea legislativa dotata anche di quelle competenze economico-industriali, escluse dal *White Paper*, che avrebbero consentito alla regione celtica di gestire il petrolio del Mare del Nord. Nasceva così lo *Scottish Labour Party*[108]. Una posizione analoga era assunta dai nazionalisti scozzesi che non ravvisavano, nel Libro Bianco presentato dall'Esecutivo di Sua Maestà, i crismi di un reale diritto all'autogoverno «inteso nel senso di poter determinare autonomamente i propri indirizzi politico-economici»[109]. I liberali, attraverso il loro *leader*, avevano assunto una posizione critica tanto nei confronti del modello finanziario, quanto nei confronti del sistema elettorale essendo, gli stessi, propensi per l'adozione di uno schema proporzionale. Ciò che appare interessante, nello studio di Bonomi, è la ricostruzione delle divisioni che rendevano eterogenee le posizioni dei conservatori distinti in due fazioni: quella devoluzionista e quella anti-devoluzionista. Nella specie, il dibattito del gennaio '76, aveva visto la Signora Thatcher esprimere delle posizioni non certo favorevoli alla *devolution* così come prospettata dal *White Paper* oggetto della discussione alla *House of Commons*[110]. Non si ritiene di essere fuori luogo se si afferma che in queste esternazioni erano ravvisabili i segnali primordiali di un rigetto della *devolution of powers* che saranno inequivocabili, *ergo* espliciti, solo all'esito dell'infelice corso di quella che, diacronicamente, si può considerare come la seconda fase del devoluzionismo[111].

5. La caduta dello *Scotland and Wales Devolution Bill* nel 1977

L'evoluzione del dibattito parlamentare sulla proposta di legge formulata attraverso il *White Paper*, di cui si è appena detto, deve essere analizzata alla luce della crisi politica che,

[107] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il libro bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1237, nello specifico si legga la nota n. 80; Id, *Il Progetto di legge laburista sulla devoluzione di poteri alle nuove assemblee scozzese e gallese*, cit., p. 850.
[108] La scissione che ha portato alla nascita dello *Scottish Labour Party* viene considerata, da sensibile dottrina, come una delle espressioni del "*dealignment*" che avrebbe impattato sul *party system* a tutto svantaggio del governo laburista. Si consiglia, in proposito la lettura di A. Torre, *Il "Territorial Government"*, cit., pp. 110-115.
[109] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1244.
[110] C. Bonomi, *Il Final Report della Royal Commission on the Constitution ed il Libro Bianco del 27 novembre 1975*, cit., p. 1243.
[111] Si ricorre a tale espressione alla luce di quanto è stato affermato in dottrina con riferimento alla terza stagione devolutiva, quella che si è manifestata negli anni del neolaburismo. Se quest'ultima viene definita come la «terza grande fase del devoluzionismo britannico» (A. Torre, *On Devolution*, cit., p. 251), l'esperienza precedente, quella degli anni Settanta, può essere ribattezzata, pacificamente, come la seconda fase.

al tempo, aveva caratterizzato l'intera esperienza del governo laburista, sfociando, financo, in una serie di «incidenti costituzionali»[112]. È d'uopo precisare che le funzioni di Primo Ministro, dall'aprile 1976, non erano più esercitate da Harold Wilson bensì da James Callaghan[113]. Nel giugno dello stesso anno, Bonomi osservava che: «poteva considerarsi completata la prima fase del riesame, da parte dei membri del Parlamento, delle più controverse statuizioni contenute nel progetto di legge […] del Novembre 1975»[114]. In buona sostanza i lavori parlamentari si concentravano ancora su quest'ultimo, prevedendo una serie di emendamenti in attesa della pubblicazione, da parte del Governo, del *Bill*, che sarebbe avvenuta solo nel dicembre del 1976[115]. Le proposte con cui si intendeva modificare il Libro Bianco riguardavano le prerogative del Segretario di Stato per la Scozia, i rapporti tra il Parlamento e le Assemblee periferiche, il sistema finanziario nonché il controllo delle Università scozzesi. Il tutto faceva presagire, allo studioso italiano, la difficoltà degli sviluppi parlamentari che sarebbero seguiti[116]. In prima lettura, il *Devolution Bill*, aveva trovato il sostegno non solo dei laburisti ma anche di una frangia dei conservatori, oltre che dei nazionalisti scozzesi e dei liberali. Il testo approvato delineava una devoluzione dei poteri costituzionali che, tanto per la Scozia quanto per il Galles, si collocava nel solco delle proposte precedenti prevedendo, ancora una volta, per le *devolved matters*, una *legislative devolution* per la prima ed una *executive devolution* per la seconda. Esplicitamente, in questa circostanza, venivano attribuite una serie di prerogative all'Assemblea scozzese in riferimento alla disciplina delle funzioni giudiziarie. Al netto di quest'ultima peculiarità, che differenziava certamente il *Bill* dalle precedenti proposte normative, Bonomi si soffermava sulle criticità, di natura tipicamente costituzionale, che permanevano, alle soglie della seconda lettura, nel dibattito alla *House of Commons*[117]. Il *draft* su cui si discuteva, ancora una volta, non incideva sul sistema elettorale né su quello finanziario, proponeva un modello spinoso di rapporti tra il Parlamento e le Assemblee devolute (in particolar modo quella scozzese), nulla diceva in merito all'adozione di una Carta dei Diritti che rispondesse all'esigenza di tutela degli individui dinnanzi ai nuovi enti regionali.

Una prima battuta d'arresto, che lasciava presagire l'infausto destino del devoluzionismo degli anni Settanta, si manifestava il 22 febbraio 1977, giorno della terza lettura del *Devolution Bill* ai Comuni, ove mediante la *guillotine motion* il progetto di legge, presentato dal

[112] A. Torre, *Il "Territorial Governament"*, cit., pp. 186 e ss.
[113] Tale avvicendamento non era avvenuto a seguito di un'ulteriore tornata elettorale bensì come conseguenza delle dimissioni di Harold Wilson, si consiglia la lettura di A. Torre, *Il "Territorial Governament"*, cit., p. 185, ove uno specifico riferimento alla vicenda è contenuto nella nota n. 116. Per un resoconto dell'esperienza del Gabinetto Callagahn si consiglia la lettura di M. D. Poli, *Il Laburista che "spianò la strada" alla Lady di Ferro*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Padova, Cedam, 2020, pp. 983-933.
[114] C. Bonomi, *Il progetto di legge sulla devoluzione dei poteri a Scozia e Galles: ultimi ritocchi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1977, p. 445.
[115] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1977, p. 963.
[116] C. Bonomi, *Il progetto di legge sulla devoluzione dei poteri a Scozia e Galles: ultimi ritocchi*, cit., p. 446.
[117] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 965.

Gabinetto Callaghan, veniva respinto[118] dilatando ulteriormente la crepa della crisi politica in seno alla compagine laburista[119]. La caduta del progetto di legge provocava una serie di reazioni che interessavano tanto il governo quanto le forze politiche nazionaliste. Mentre queste ultime avevano reagito in modo differente alla conclusione dell'*iter* parlamentare — aspre erano state le reazioni dei nazionalisti scozzesi; moderate, invece, quelle gallesi — negli studi dell'Autore italiano, una certa attenzione, veniva riservata alle scelte che l'Esecutivo di Sua Maestà poteva assumere in una situazione di *impasse* ove, in *extrema ratio*, si ammetteva l'ipotesi di un arresto del processo di *devolution of powers*. Se da un lato l'accordo con i liberali assumeva le sembianze di una scelta strategica, veniva presa in considerazione, dall'altro lato, anche la possibilità di proporre un nuovo complesso legislativo nel quale potevano trovare un preciso spazio, nel più ampio perimetro devolutivo, sia la revisione del sistema elettorale che l'adozione di un *Bill of Rights.* In ultima istanza, il governo laburista, ammetteva la possibilità di ricorrere, nuovamente[120], ad un istituto di democrazia diretta: il referendum. Quest'ultima proposta — che era stata già avanzata dal Primo Ministro il 16 dicembre 1976 in sede di apertura del dibattito parlamentare sul *Bill*[121] — sembrava non convincere il giurista italiano[122].

6. Lo *Scotland Act* ed il *Wales Act*. Un destino segnato dall'istituto referendario

Con il *lib-lab pact* si giungeva ad una nuova fase del tormentato sviluppo della *devolution* negli anni '70. È da questa prospettiva, dunque, che Bonomi guardava all'intesa intrapartitica che il Primo Ministro Callaghan aveva raggiunto con il liberale David Steel. L'accordo sul quale si basava l'alleanza tra le due compagini politiche, muoveva dalla necessità di

[118] «Il governo è risultato sconfitto per 312 voti contro 283: hanno cioè votato a favore della mozione governativa 264 laburisti, 2 liberali, 14 nazionalisti e altri 3, mentre tutti i conservatori hanno votato contro, assieme ad 11 liberali, 7 altri ed addirittura 22 laburisti, mentre altri 20 si sono astenuti», si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 965. Si consiglia, altresì, l'analisi del contributo A. Evans, *Devolution and parliamentary representation: the case of Scotland and Wales Bill 1976-7*, in *Parlamentary history*, vol. 37, n. 2, 2018, p. 290.

[119] In virtù di queste circostanze, il Gabinetto Cellaghan, veniva definito dallo studioso italiano come un «governo di minoranza» indebolito non solo dalla caduta del *Devolution Bill* ma anche dalla mancata approvazione, il 17 marzo 1977, del bilancio preventivo per il 1978. In presenza della acuta frammentazione in seno alla compagine laburista, la *leader* dei Conservatori, Margaret Thatcher, proponeva una mozione di *no confidence* che, discussa il 23 marzo, veniva respinta grazie al sostegno dei liberali. Si suggellava, così, la genesi del *lib-lab pact*. Si legga, in proposito C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1977, pp. 870-874.

[120] Il ricorso all'istituto referendario, nell'ordinamento giuridico britannico, era avvenuto in due circostanze che, seppur precedenti al dibattito sulla *devolution*, sono cronologicamente ascrivibili agli anni Settanta. Nel primo caso si sottoponeva, con una consultazione del 1973, al corpo elettorale nord-irlandese, un quesito relativo alla «continuazione o meno dell'appartenenza al Regno Unito», indi per cui si consiglia la lettura di G. Montella, *I confini d'Irlanda: limiti e carenze del Northern Ireland (Border) Poll 1973*, in A. Torre, J. O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, pp. 175-190; per la seconda volta, invece, il ricorso al referendum avvenne il 5 giugno 1975 quando si sottopose al voto popolare la scelta di aderire alla CEE. Circostanza, questa, in cui è stato osservato che «tale consultazione popolare costituì il primo esempio di democrazia diretta a livello nazionale nella storia britannica», il riferimento è a J. O. Frosini, G. Tagiuri, *Il referendum del 1975*, cit., p. 160. Si consiglia altresì la lettura di L. Volpe, *Local Option e Referendum nel Regno Unito*, in *Diritto e Società*, n. 4, 1992, pp. 622 e ss.

[121] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 963.

[122] C. Bonomi, *Gran Bretagna: il crollo del "Devolution Bill"*, cit., p. 967.

fronteggiare l'instabilità che si rifletteva sull'operato del Gabinetto[123]. L'attenzione dello studioso italiano si focalizzava, quindi, sui contenuti dell'accordo che garantiva l'appoggio esterno dei liberali al governo laburista. Baricentro di questa intesa era la necessità di adottare due differenti *Bill*, uno per la Scozia e l'altro per il Galles, in modo da rispondere alla eterogenea intensità delle direttrici nazionaliste. Le distinte normative avrebbero dato senso compiuto ad una *devolution* "pacificamente" asimmetrica passando per una contrazione delle prerogative dei Segretari di Stato di entrambe le aree territoriali, per una nuova tipologia di rapporti tra il Parlamento e le Assemblee devolute (in questo caso i poteri di riserva sarebbero stati attivati da Westminster solo in presenza di un palese pregiudizio, da parte degli enti regionali, in una materia non devoluta) ove i conflitti di competenza non sarebbero più stati risolti mediante un controllo politico bensì attraverso l'istituzione di un comitato giudiziario[124]. I contenuti di questa intesa non si esaurivano nei termini appena accennati ma si estendevano altresì all'istituzione di comitati congiunti con il fine di deliberare sulle materie di comune interesse tra il centro e le due periferie, al riconoscimento — in capo alle due Assemblee — del potere di revisionare il sistema del *local government* nei rispettivi territori di competenza e, in fine, alla possibilità, per la sola Assemblea scozzese, di sciogliersi con una delibera della maggioranza qualificata dei suoi membri. Fuori dal perimetro del *lib-lab pact*, invece, restavano una serie di questioni care ai Liberali: un nuovo sistema finanziario che riconoscesse un'autonoma imposizione per le Assemblee

[123] Ragione, questa, per cui è stato osservato che il *lib-lab pact* era un accordo tattico ascritto impropriamente nel *genus* della coalizione. Si veda A. Torre, *Il Regno Unito*, cit., p. 216. Ciò si ritiene possa essere compreso anche alla luce dello studio di Bonomi che riconosceva come: «la coalizione liberal-laburista […] consente, a tutt'oggi, a Callaghan di restare al potere malgrado la opposizione dei conservatori, della sinistra laburista e dei nazionalisti». Si legga C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, p. 1826; in altra sede, lo studioso italiano, riteneva che questa alleanza «risultava ulteriormente determinata» dalle «flessioni registrate dai due partiti nelle elezioni locali di maggio [1977]», si rimanda alla lettura di Id, *I due «Bills» per Scozia e Galles: un passo avanti per la «devolution of powers»*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1978, p. 211.

[124] «Il comitato giudiziario del Consiglio Privato della Corona sarà l'unica e sola corte competente a deliberare nei giudizi di competenza, fra le assemblee e Westminster, e con ciò si è voluta attribuire tale importantissima funzione ad un organo eminentemente giudiziario, anziché politico», si veda C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., p. 1827.

delle aree celtiche[125], l'introduzione del sistema elettorale di rappresentanza proporzionale[126] e, in fine, la contrazione, per i rappresentanti delle due nazioni, eletti a Westminster, delle prerogative di voto sulle *issues* tipicamente inglesi[127].

La scelta di ricorrere a due separati *Bill* diveniva ufficiale nell'autunno 1977, con la pubblicazione degli stessi e l'avvio della relativa discussione in Parlamento. Ricorrendo ancora una volta alla *guillotine motion*, i testi delle due proposte di legge venivano approvati il 19 novembre. Carlo Bonomi accoglieva tale circostanza attraverso un'analisi organica dei due disegni di legge, collocata nel più ampio sfondo di una serie di quesiti dinnanzi ai quali ravvisava il rischio di una distorsione del processo di *devolution* che avrebbe compromesso il principio unitario sul quale si reggeva lo Stato britannico[128].

Tra le varie proposte che erano confluite nell'architettura dell'impianto devolutivo si riscontrava l'accoglimento, in entrambi i progetti di legge, di clausole che attribuivano a Westminster dei poteri nell'ambito delle *devolved matters*, continuando, altresì, a riconoscere la centralità del Segretario di Stato, cui veniva attribuita la funzione di invitare il Parla-

[125] Il rigetto esplicito alla proposta liberale era avvenuto attraverso la pubblicazione del *White Paper "Devolution: Financing the Devolved Services"*. In questo Libro Bianco, il Gabinetto laburista ribadiva la sua preferenza verso un sistema finanziario basato sul *block grant*, respingendo senza mezzi termini l'idea di attribuire alle due Assemblee dei poteri di imposta. Con l'adozione di questo ulteriore Libro bianco, l'Autore reputava come «assai deludente» la scelta del governo. Allo stesso tempo, convenendo con le riflessioni di J.D. Stewart, il giurista italiano puntualizzava che il sistema finanziario basato sul *block grant* contrastava con le conclusioni cui era giunto il *Layfield Committee* che ammetteva la possibilità, per i nuovi enti locali, di ricorrere all'istituzione di autonome imposte sul reddito, volte ad alimentare un gettito fiscale che sarebbe stato investito nei servizi dagli stessi enti erogati, ovvero garantiti. Si rimanda alla lettura di C. Bonomi, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., pp. 211-215; per un'analisi dei lavori del *Layfield Committee* si consiglia di leggere Id, *La struttura finanziaria degli enti locali in Gran Bretagna: «Waiting for Layfield» ovvero l'arte di temporeggiare*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1976, pp. 721 e ss.

[126] È stato ampiamente osservato che il sistema di rappresentanza proporzionale era l'opzione preferenziale, negli anni Settanta, del Partito Liberale britannico al punto che, con una vena a dir poco critica, l'Autore osservava come l'adozione del sistema maggioritario per l'elezione delle Assemblee di Scozia e Galles, alla luce del *draft* delle due proposte di legge, era «il più grande fallimento dei liberali che non sono riusciti a smuovere i laburisti da questa loro impostazione», in proposito si legga C. Bonomi, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., p. 213;. Nella stagione del *lib-lab pact* la propensione verso questo sistema elettorale non era circoscritta solo ed esclusivamente all'ambito della *devolution of powers,* ma era estesa anche ad un altro dibattito, quello relativo alle elezioni del Parlamento Europeo come è stato osservato nella precedente nota n. 68.

[127] C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., pp. 1826-1827; Id, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., p. 211.

[128] Nella specie l'Autore affermava: «D'altro canto, in Scozia i Lauristi, i Conservatori ed i Nazionalisti hanno ognuno il 30% delle generali preferenze, in base ai sondaggi di opinione: se dovessero essere i Nazionalisti a vincere la maggioranza dei seggi, pur non avendo più voti in assoluto, si aprirebbe la strada alla secessione?». Successivamente, in merito ai rapporti tra il Westminister e l'Assemblea scozzese rilevava che, se i contrasti tra le due assemblee si fossero inaspriti avrebbero garantito un vantaggio elettorale per i nazionalisti: «il cui supporto popolare potrebbe, raggiunti determinati livelli, indicare la strada del federalismo». Il riferimento precipuo è a C. Bonomi, *Francia e Gran Bretagna: aggiornamenti politico-normativi,* cit., pp. 1826-1827; Id, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., pp. 213-214. Tali considerazioni dovrebbero essere lette alla luce di un precedente contributo con il quale l'Autore dava voce alle remore di Brain Smith nei confronti del processo di *devolution*. Ci si riferisce, in questa sede, a Id, *La devoluzione dei poteri in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 4, 1977, pp. 1990-1991. Nella specie, è opportuno precisare quanto segue: è possibile ritiene che gli orientamenti dello studioso britannico abbiano inciso sul pensiero e sugli studi dell'Autore italiano limitatamente a tale affermazione (con la quale il Bonomi ricostruiva il commento di Smith): «Al momento attuale la devoluzione appare quanto meno un primo passo, e non di più, per gli scozzesi, sulla strada per il separatismo».

o sconfinato, financo indirettamente, il *limen* delle materie riservate. Questa previsione veniva estesa anche ai casi in cui l'oggetto di tale ingerenza sarebbe stata la legislazione internazionale ed europea. In virtù di tali previsioni, inerenti al *Secretary of State* della Scozia, Bonomi osservava come «molti si augurano che nel corso dell'approvazione del *Bill* questa figura venga logicamente ridimensionata»[129].

Lo snodo cruciale dell'*iter* parlamentare relativo alle due proposte di legge si manifestava sul finire del gennaio 1978 allorquando i *draft* delle stesse erano sottoposte al vaglio della *Committee Stage*. Fu questa la sede in cui il deputato George Cunningham aveva avanzato la proposta di indire un referendum, per la sola Scozia, in modo da sottoporre alla volontà popolare, la decisione definitiva sull'efficacia della *legislative devolution*. L'emendamento così presentato dai laburisti veniva accolto dalla Camera dei Comuni che non perdeva occasione per approvare una proposta analoga anche per il Galles. La peculiarità di questa scelta risiedeva nella previsione di un *quorum*, raggiunto il quale il referendum poteva essere considerato, dal Parlamento, come valido pur conservando (solo formalmente) i suoi crismi consultivi. Tale soglia era stabilita nel voto favorevole del 40% degli aventi diritto, considerata dallo studioso italiano, ancora una volta con lucido realismo, come «una barriera assai difficilmente superabile» alla luce degli esiti del precedente appuntamento referendario, quello relativo all'adesione alla CEE, in cui la stessa soglia non era stata raggiunta.

La scelta di ricorrere al referendum, anche in questa circostanza, acquisiva quei lineamenti volti ad arricchire il dibattito scientifico-costituzionale sul ricorso ad un istituto che, certamente, aveva contribuito a dare linfa vitale alla democrazia locale in epoca vittoriana[130], senza trovare, però, grandi spazi operativi nel più complessivo scenario giuridico della «patria della sovranità del Legislativo»[131]. In realtà la decisione di rimettere alla volontà popolare, mediante un istituto di democrazia diretta, il destino — *ergo* l'efficacia[132] — di due leggi che avrebbero mutato l'organizzazione costituzionale del Regno Unito, doveva essere letta alla luce della instabilità politica in cui le *statute law* in questione erano state approvate[133]. Carlo Bonomi, senza giri di parole, assumeva una postura profondamente critica verso questa scelta sino a ravvisare l'esigenza di un rinnovamento costituzionale tale da lubrificare quel «meccanismo legislativo e politico» che avrebbe dato una rinnovata vitalità alla *Constitution* evolutiva del Regno Unito. Questa è la ragione per cui si ritiene che

[129] C. Bonomi, *I due «Bills» per Scozia e Galles,* cit., pp. 213-214.
[130] A. Torre, *L'evoluzione delle forme di governo locale nel Regno Unito*, cit., pp. 206-207.
[131] A. Torre, *Chi dirige la democrazia diretta? Leviathan e Behemot, il monstrum bifronte della sovranità*, in *Federalismi.it,* n. spec. 1, 2017, p. 37.
[132] Come aveva avuto modo di osservare lo stesso Autore italiano, per la prima volta, nella storia costituzionale del Regno Unito, una legge – dopo aver ottenuto il *Royal Assent* – veniva sottoposta ad una consultazione referendaria che avrebbe determinato o pregiudicato il dispiegamento dei suoi effetti giuridici, si legga C. Bonomi, *Gran Bretagna: l'approvazione dello «Scotalnd Act» e del «Wales Act»*, cit., p. 363. Nello stesso senso si esprime A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in Id, J.O. Frosini, *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, p. 74.
[133] Si legga A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito*, cit., p. 72 ove l'A. afferma: «Nel 1979, quando l'incerta amministrazione di James Callaghan stava ormai attraversando una fase di inarrestabile declino che l'avrebbe condotta a una clamorosa caduta, il referendum fu impiegato per portare a soluzione, mediante un diversivo extraparlamentare, l'acre controversia sulla *devolution*, questione altrettanto impegnativa sotto il profilo costituzionale di quanto fosse l'adesione alla CEE, ma nella pratica ancora più destabilizzante in quanto l'Esecutivo laburista era entrato in una cronica condizione *hung government*».

l'Autore, alle soglie dell'*explicit* della sua produzione scientifica abbia dato spazio al dibattito sulla riforma del Parlamento d'Oltremanica. Non si ritiene di errare se, ancora una volta, si rinviene negli stimoli forniti dal Mackintosh[134] quell'innesco che ha portato lo studioso italiano a riflettere sulla questione. Ai fini del presente contributo, tale analisi, rileva per una ragione precisa ed inequivocabile: Bonomi poneva in una relazione dialettica le varie proposte che avevano interessato, nel dibattito parlamentare ricostruito sino ad ora, l'organizzazione dell'Assemblea scozzese — in maniera specifica, le differenti proposte relative alle Commissioni — con il *Select Committee on Procedure* per l'anno 1977-78. È questa l'occasione in cui, lo studioso italiano, riconosceva, nelle formule approvate con lo *Scotland Bill*, un compromesso tra la proposta del 1976 caduta con la *guillotine motion* e il definitivo *Act* che avrebbe ottenuto il *Royal Assent* il 31 luglio 1978[135]. Erano questi i termini con cui gli studi di Carlo Bonomi sulla *devolution of powers* si interrompevano.

7. Conclusioni. Una domanda senza risposta

Le ultime ricerche che Carlo Bonomi pubblicava nel 1981 non avevano ad oggetto la *devolution of powers*[136]. Con gli scritti del 1979 si concludeva, a tutti gli effetti, la complessiva analisi che questi aveva condotto nei sei anni precedenti all'indizione del referendum del Primo marzo 1979. È d'uopo precisare che la vicenda referendaria, se non negli elementi di cui si è appena detto, non è stata oggetto di una ricerca organica condotta da Bonomi. Il ricorso all'istituto di democrazia diretta, che ha interessato tanto la Scozia quanto il Galles, con i suoi esiti negativi[137], rappresentava il capolinea di un lungo viaggio che, par-

[134] Non è un caso se Bonomi non perdeva occasione per recensire l'ultima monografia scritta da Mackintosh prima della sua prematura dipartita. Si legga C. Bonomi, *John P. Mackintosh (ed. by), People and Parliament, London Saxon House, 1978, 214,* in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1, 1979, pp. 342-344.
[135] Si rimanda alla lettura del contributo C. Bonomi, *La riforma del Parlamento in Gran Bretagna: elementi istituzionali e progetti operativi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2-3, 1979, pp. 655 e ss.
[136] C. Bonomi, *L'atteggiamento del governo britannico nei confronti dei monopoli di pubblici servizi*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1981, pp. 732 e ss.; Id, *Governo e ricerca scientifica in Gran Bretagna*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 2, 1981, pp. 733 e ss.
[137] J. Mitchell, C. Williamson, *Choreography of defeat: the fall of the 1979 Governement*, in *Parlamentary history*, vol. 41, n. 2, 2022, pp. 342-365. Nel caso scozzese un ruolo determinate fu giocato dalla previsione della *40 per cent rule.* Infatti, seppur «[L]a maggioranza dei votanti si espresse in favore del programma devolutivo approvato dal Parlamento» nella misura del 51.6%, «che rappresentava una percentuale del 32.85%» del corpo elettorale, non si riuscì ad integrare la soglia del 40% che avrebbe attribuito validità all'istituto di democrazia diretta, si rimanda alla lettura di M. Caielli, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979,* in A. Torre, J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, p. 231; in Galles, invece, nonostante l'affluenza alle urne avesse raggiunto il 59%, la maggioranza schiacciante degli aventi diritto al voto si espresse in senso negativo sul quesito a loro sottoposto. Il 79.7% dei votanti, infatti, decise di rigettare lo schema devolutivo così come delineato dal *Wales Act 1978.* Si consiglia la lettura di G. Aravantinou Leonidi, *The Welsh Veto. Il referendum in Galles del 1979: gli esiti inattesi di un "espediente politico"*, in A. Torre, J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Sant'Arcangelo di Romagna-Rimini, Maggioli, 2012, pp. 261-276. Gli esiti negativi del duplice appuntamento referendario determinarono il definitivo tracollo del gabinetto Callaghan con l'approvazione della mozione di *no confidence* avvenuta il 28 marzo 1979 con lo scarto di un solo voto, si veda M. D. Poli, *Il laburista che "spianò la strada" alla lady di ferro*, cit., pp. 991-933. Il successivo gabinetto conservatore, presieduto da Margaret Thatcher, avrebbe definitivamente abrogato, nel luglio dello stesso anno, sia lo *Scotland Act* che il *Wales Act* dando avvio ad una nuova fase per l'unionismo *tory,* si segnala a tal proposito il seguente contributo A. Torre, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2013, p. 3.

allelamente, privava la scienza giuridica italiana di uno dei suoi più attenti cultori delle *issues* britanniche. Volendo ricorrere ad una metafora elaborata dalla più sensibile delle dottrine, se la *Constitution* d'Oltremanica può essere raffigurata come un torrente[138], Carlo Bonomi era stato quel canoista che, remando nelle curvature che restringevano le traiettorie, in quei tratti in cui si incrementava sempre più l'intensità del corso d'acqua, con le relative accelerazioni, mostrava tutta l'abilità necessaria per vincere le insidie del fiume. In altri termini, mediante la ricostruzione delle sue ricerche sulla devoluzione dei poteri costituzionali nel Regno Unito degli anni Settanta, in questa sede, si è voluto dimostrare come, nella dottrina italiana, i suoi studi — che dettagliatamente ricostruivano il relativo processo di *devolution* nei termini politico-istituzionali (afferenti alle scelte assunte dai vari Gabinetti, che si sono susseguiti, nonché alle discussioni parlamentari) e scientifico-costituzionali (con riferimento alle analisi condotte sui contributi di Mackintosh considerato, tanto esplicitamente quanto implicitamente, come il più autorevole fautore del pensiero devoluzionista) — hanno tracciato la direzione verso la quale schiudere un *access point* afferente all'interpretazione della *Constitution* evolutiva delle isole britanniche: quello della forma di governo. Ciò viene autorevolmente sostenuto da quella dottrina — con cui si conviene — che, con lungimirante attenzione, tre decenni fa, ha acceso i riflettori sulle riflessioni elaborate da Carlo Bonomi, attribuendo al giurista italiano il merito di essere stato, sul piano metodologico, il primo studioso a riflettere sulla necessaria intersezione tra le riforme del *local government*, l'affermazione della struttura regionalista e l'introduzione di una *devolution of powers* quale sintesi della complessiva revisione dell'organizzazione costituzionale del Regno Unito[139].

Se, in definitiva, Carlo Bonomi è stato un ricercatore italiano che conosceva profondamente l'ordinamento britannico al punto da poter elaborare degli studi che devono essere riscoperti nelle analisi diacroniche sulla *devolution* del Regno Unito, resta, in conclusione, un interrogativo al quale non è possibile fornire una risposta empirica, men che meno scientifica: quale contributo avrebbe potuto dare il giurista italiano alla dottrina di diritto costituzionale comparato, se negli anni successivi al tramonto dell'esperienza devolutiva del 1979, avesse continuato i suoi studi?

[138] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 47-48; Id, *Regno Unito*, cit., p. 47.
[139] A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica*, cit., pp. 111-114.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-J7D

Rapporti con l'Unione Europea

L'economia circolare nel Regno Unito: evoluzione normativa tra devoluzioni territoriali e distacco dall'Unione Europea

Elena Montagnani
Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Pisa

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

L'economia circolare nel Regno Unito: evoluzione normativa tra devoluzioni territoriali e distacco dall'Unione Europea

di Elena Montagnani*

Abstract (Ita): Il contributo si propone di analizzare criticamente l'evoluzione della governance dell'economia circolare nel Regno Unito, con l'obiettivo di valutarne coerenza, adattabilità e grado di convergenza rispetto agli standard europei e globali nel contesto post-Brexit.L'intreccio tra hard e soft law, dall'Environment Act 2021 alle strategie governative, configura un modello regolativo pragmatico e flessibile. La dimensione devoluta rivela approcci differenziati, spesso laboratori di innovazione normativa, mentre il confronto con le politiche europee mette in luce una tendenza alla convergenza funzionale. L'affermazione della responsabilità estesa del produttore e degli standard ESG segna la maturazione di un sistema in transizione, sospeso tra autonomia e interdipendenza.

Abstract (Eng): The paper critically examines the evolution of circular economy governance in the United Kingdom, with the aim of assessing its coherence, adaptability, and degree of convergence with European and global standards in the post-Brexit context. The interplay between hard and soft law, from the Environment Act 2021 to governmental strategies, outlines a pragmatic and flexible regulatory model. The devolved dimension reveals differentiated approaches, often functioning as laboratories of regulatory innovation, while comparison with European policies highlights a trend toward functional convergence. The emergence of extended producer responsibility and ESG standards marks the maturation of a system in transition, suspended between autonomy and interdependence.

Parole chiave: Economia circolare; Devolution; Governance ambientale

Keywords: Circularity policy; Post-Brexit Regulation; Legal frameworks

Sommario: Introduzione; Ordinamento, fonti e governance multilivello: Brexit e devolution nell'architettura britannica dell'economia circolare; 2.1 Dalla "waste policy" alla "product policy": integrazione eurounitaria e appropriazione domestica dell'economia circolare nel Regno Unito; 2.2 Brexit e riassetto delle fonti: dal Withdrawal Act 2018 al REUL Act 2023, tra continuità "congelata", politiche di prodotto dell'UE e riflessi sulla disciplina dei rifiuti; 2.3. La giurisprudenza come architrave del diritto ambientale britannico e strumento di concretizzazione dei principi della circolarità; La dimensione territoriale della circolarità: devoluzione, coordinamento e modelli nazionali; Governance e sfide della circolarità: convergenze, frammentazioni e interoperabilità tra Unione Europea e Regno Unito; Conclusioni

Introduzione

Il Regno Unito, patria della Rivoluzione Industriale, è storicamente il centro di affermazione del modello economico lineare. Fu in Inghilterra, dalla seconda metà del XVIII secolo, che si consolidò un sistema produttivo basato su estrazione intensiva, industrializzazione e accumulazione di beni, sostenuto dall'accesso a materie prime coloniali e dalla meccanizzazione. Tale modello ha generato un progresso materiale senza precedenti, ma anche una crisi ecologica ormai evidente[1]. La teoria dei limiti planetari elaborata da J. Rockström[2] ha evidenziato come l'attuale modello economico abbia oltrepassato la capacità di carico della biosfera, mentre la nozione di Antropocene, formulata da P. Crutzen,

* Dottore di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Pisa

[1] E.A. WRIGLEY, *Energy and the English Industrial Revolution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

[2] J. ROCKSTRÖM et al., *A Safe Operating Space for Humanity*, in *Nature*, vol. 461, 2009. W. STEFFEN et al., *Planetary Boundaries: Guiding Human Development on a Changing Planet*, in *Science*, vol. 347, 2015, pp. 736-746.

ha consolidato la consapevolezza dell'uomo quale forza geologica in grado di modificare profondamente gli equilibri del pianeta[3].

In questo contesto, la riflessione su nuovi modelli di sviluppo è divenuta imprescindibile, anche per effetto di quella che è stata definita una condizione di *policrisi*[4], in cui emergenze ambientali, economiche e geopolitiche si intrecciano mettendo in discussione la resilienza istituzionale e produttiva globale. L'economia circolare si propone come risposta sistemica a tali sfide, offrendo un'alternativa strutturale al modello lineare[5]. Secondo la definizione[6] della Ellen MacArthur Foundation, essa costituisce «un sistema industriale rigenerativo per intenzione e per progettazione, che sostituisce il concetto di fine vita con quello di rigenerazione, orientato all'uso di energie rinnovabili, all'eliminazione di sostanze tossiche e alla prevenzione dei rifiuti attraverso una progettazione superiore di materiali, prodotti, sistemi e modelli di *business*»[7]. Il modello si fonda su tre principi cardine: eliminare rifiuti e inquinamento fin dalla progettazione, mantenere i materiali in uso il più a lungo possibile e rigenerare i sistemi naturali.

La letteratura sull'economia circolare è cresciuta rapidamente, ma con netta prevalenza di approcci economici, tecnici e gestionali[8], mentre l'analisi giuridica rimane marginale, pur essendo decisiva per istituzionalizzare la transizione. Il diritto – ambientale, amministrativo, internazionale ed europeo – rappresenta infatti l'ossatura normativa della circolarità, traducendola in vincoli effettivi attraverso strumenti di *hard* e *soft law*[9]. L'Agenda 2030 e il *Green Deal* europeo confermano il ruolo del diritto quale veicolo centrale della transizione verso un modello economico sostenibile e rigenerativo[10].

In tale prospettiva, il Regno Unito costituisce un caso di studio di particolare rilievo. La sua apertura alla circolarità si è sviluppata in un contesto di profonde trasformazioni istituzionali: da un lato, il processo di *devolution*, che ha attribuito ampie competenze ambientali alle singole nazioni costitutive (Scozia, Galles, Irlanda del Nord e Inghilterra); dall'altro, la Brexit, che ha segnato una cesura con l'ordinamento europeo e aperto la via a trai-

[3] P. CRUTZEN, *Geology of Mankind,* in Nature, 415, 2002. W. STEFFEN et al., *The Antropocene: Are Humans Now Overwhelming the Great Forces of Nature?,* Ambio, Vol. 36, n. 8, Dicembre 2007. Contra: W. Moore, *Antropocene o Capitalocene? Scenari di ecologia-mondo nell'era della crisi planetaria*, Ombre corte, Verona, 2017, p. 29. M. ARMIERO, *Wasteocene: Stories from the Global Dump,* Cambridge University Press, 2021. D. HARAWAY, *Chthlucene. Sopravvivere su un pianeta infetto*, Nero, Roma, 2019. E. CHERTKOVSKAYA et al., *The growthocene,* ENTITLE blog, 19 febbraio, 2016.

[4] UNEP, *Navigating New Horizons: A global foresight report on planetary health and human wellbeing*, Nairobi, 2024.

[5] K.E. BOULDING, *The Economics of the Coming Spaceship Earth*, in *Environmental Quality in a Growing Economy*, RFF/Johns Hopkins, 1966. MCDONOUGH et al., *Cradle to Cradle: Remaking the Way We Make Thing*, New York, 2002. G. PAULI, *The Blue economy: 10 years, 100 innovations, 100 million jobs*, Paradigm Publications, 2010. W.K. RAWORTH, *L'economia della ciambella,* Edizioni Ambiente, Milano, 2017. W. R. STAHEL, *Economia circolare per tutti. Concetti base per cittadini, politici e imprese*, Edizioni Ambiente, Milano, 2019.

[7] ELLEN MACARTHUR FOUNDATION, *Towards the Circular Economy: Economic and Business Rationale for an Accelerated Transition*, Ellen MacArthur Foundation, Cowes, 2013, p. 7.

[8] D. W. PEARCE et al., *Economics of natural resources and the environment*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1990. W. R. STAHEL, *The performance economy*, Palgrave Macmillan, London, 2010. N.M. GUSMEROTTI et al., *Management dell'economia circolare. Principi drivers, modelli di business e misurazione*, Franco Angeli, 2020.

[9] P. PASSAGLIA, *Economia circolare e diritto comparato: qualche considerazione introduttiva*, in *Rivista Giuridica dell'Ambiente*, n. 2/2024, pp. 485-504.

[10] N. ANNESI, *Agenda 2030: la transizione pubblica e privata verso la sostenibilità globale*, F. Angeli, Milano, 2023. D.F. MURPHY et al., *Partnerships for the Sustainable Development Goals (SDGs), Sustainability*, MDPI, 2022. BEVILACQUA, *Il Green New Deal,* Giuffrè, Milano, 2024.

ettorie normative potenzialmente divergenti[11]. Questa duplice dinamica segna l'origine di un nuovo assetto istituzionale e normativo, entro il quale si definiscono oggi le fonti e i meccanismi di *governance* della circolarità nel contesto britannico.

Ordinamento, fonti e *governance* multilivello: Brexit e devolution nell'architettura britannica dell'economia circolare

Nel Regno Unito, la tutela ambientale non deriva da un unico precetto costituzionale, ma da un articolato mosaico giuridico formato da leggi del parlamento, regolazione secondaria, principi e *remedies di common law*, obblighi internazionali e, sino alla Brexit, dal diritto dell'Unione europea[12]. Questo sistema composito ha progressivamente spostato l'attenzione dalla mera gestione dei rifiuti alla tutela del ciclo integrale di vita del prodotto, valorizzando prevenzione, responsabilizzazione del produttore, misurabilità degli impatti e integrazione delle priorità ambientali nelle politiche pubbliche. In questo orizzonte i principi e gli obiettivi del diritto dell'Unione — espressi dagli artt. 191-193 TFUE (precauzione, prevenzione, "chi inquina paga", correzione alla fonte) e dall'art. 11 TFUE (integrazione ambientale), sullo sfondo della clausola programmatica dell'art. 3, par. 3, TUE (sviluppo sostenibile) — hanno agito come fondamento di una grammatica comune, favorendo una profonda europeizzazione del quadro britannico e predisponendo uno specifico lessico nazionale attorno ai temi della circolarità[13].

La Brexit non ha bruscamente spezzato questo percorso, ma ne ha modificato i meccanismi di funzionamento e la distribuzione dei poteri. Da un lato, con lo *European Union (Withdrawal) Act* 2018, è stata cristallizzata la normativa europea nel cosiddetto *retained EU law*, assicurando continuità normativa e certezza giuridica. Successivamente, con il *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act* 2023, l'intero *corpus* europeo è stato convertito in *assimilated law*[14], sottoposto a regole interpretative autonome e trasferito alla gestione nazionale, conferendo a ministri e amministrazioni, anche devolute, ampie prerogative di modifica, sostituzione e abrogazione tramite normazione secondaria[15]. Si tratta di una torsione significativa nel governo delle fonti che, pur ispirata a flessibilità e semplificazione, espone l'ambiente e la circolarità a un potenziale di divergenza rispetto alla traiettoria europea, spostando il baricentro dalla cornice sovranazionale alla discrezionalità domestica[16].

[11] V. GRAVEY et al., *UK environmental policy and Brexit: simultaneously de-Europeanising, disengaging and (re)-engaging?*, *Journal of European Public Policy*, Taylor & Francis, London, 2023.
[12] E. FISHER et al., *Environmental Law. Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2019; R. Macrory, *Irresolute Clay: Shaping the Foundations of Modern Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford, 2020.
[13] S. DE SADELEER, *Environmental principles. From political slogans to legal rules*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2020. G. CORDINI et al., *Diritto ambientale. Profili internazionali, europei, comparati,* G. Giappichelli editore, Torino, 2024.
[14] R. MACRORY, *Environmental law in the United Kingdom post-Brexit*, ERA Forum 2019.
[15] Il recesso del Regno Unito dall'UE, avviato il 29 marzo 2017 ex art. 50 TUE, ha inciso sull'equilibrio tra Parlamento e Governo. Le sentenze *Miller I* (2017 UKSC 5) e *Miller II* (2019 UKSC 41) hanno riaffermato la centralità parlamentare e limitato i poteri esecutivi. P. CRAIG, *Brexit: A Drama in Six Acts*, Oxford University Press, Oxford, 2021. C. MCCORKINDALE et al., *Miller, Prorogation and the Constitution*, *Public Law*, 2020, pp. 566-585.
[16] V. GRAVEY et al., *UK environmental policy and Brexit: simultaneously de-Europeanising, disengaging and (re)-engaging?*, Journal of European Public Policy, Taylor & Francis, London, 2023.

In questo nuovo assetto, l'*Environment Act* 2021[17] svolge il ruolo di architrave: introduce *target* giuridicamente vincolanti su aria, acqua, biodiversità e rifiuti, avvia cicli di *Environmental Improvement Plans* (EIP), impone l'obbligo ministeriale di tener conto dei principi ambientali (formalizzati *nell'Environmental Principles Policy Statement,* in vigore dal novembre 2023) e crea l'*Office for Environmental Protection* (OEP), autorità indipendente di verifica e controllo. Sulla scia di dieci missioni, l'*Environmental Improvement Plan* 2023 individua il Goal 5 "*Maximise our resources, minimise our waste*"[18] come fulcro della strategia per la circolarità: riduzione dei rifiuti, promozione dell'efficienza e del recupero dei materiali[19].
L'economia circolare viene così intesa come leva politica ambientale e industriale per ridurre le emissioni, limitare la dipendenza da materie prime e promuovere innovazione. L'*Environmental Improvement Plan* 2023 evidenzia la necessità di maggiore coerenza tra livelli di governo e di sistemi di monitoraggio uniformi. Il *Goal* 5 sposta il *focus* dal rifiuto alla progettazione del prodotto, attraverso strumenti quali la *Plastic Packaging Tax* (Finance Act 2021)[20], la raccolta differenziata armonizzata, i *Deposit Return Schemes*[21] e *standard* per riuso e riparabilità[22]. Questi interventi operano in un quadro ibrido, dove la *soft law* (accordi volontari, etichettature, criteri di appalto verde) integra la normazione cogente[23].
In questo contesto, la normazione secondaria (*Statutory Instruments*)[24] assume un ruolo centrale nella trasposizione non solo delle politiche post-Brexit ma anche delle innovazioni settoriali in tema di circolarità[25]. Gli SIs sono il principale veicolo di aggiornamento ambientale: strutturalmente poco emendabili, adottati prevalentemente tramite procedura negativa, soggetti a controllo selettivo da parte dei Comitati parlamentari, ma privi di un coinvolgimento sistematico della società civile. Questa struttura accentua il rischio di carenze nella qualità normativa e nella trasparenza, come evidenziato da diversi *report* pubblici[26], e alimenta il dibattito sulle possibili riforme volte a rafforzare verifica, *accountability* ed efficacia dell'azione di *enforcement*[27].

---

[17] UK PARLIAMENT, *Environment Act 2021*, The National Archives, London, 2021.
[18] H. ABU-BAKAR et al., *Evaluating National Circular Economy Practices in the UK: Setting a Strategic Agenda for a Nation-Wide Roadmap*, *Circular Economy and Sustainability*, 2025.
[19] V. GRAVEY et al., *UK environmental policy and Brexit: simultaneously de-Europeanising, disengaging and (re)-engaging?*, *Journal of European Public Policy*, 2023. J. NEWMAN, *Constraints and enablers of regional environmental policy*, *Regional Environmental Policy*, 2024.
[20] A. Dove, et al.**,** *Promoting the Use of Recycled Plastics: A Taxing Issue*, *Policy & Politics*, 2025.
[21] C. PICUNO et al., *The potential of Deposit Refund Systems in closing material loops: a critical review*, *Resources, Conservation & Recycling*, 2025.
[22] UKRI CE-Hub**,** *Public Policy Taxonomy for a UK Circular Economy*, University of Exeter, 2024.
[23] L'attuazione dell'*Environmental Improvement Plan 2023* ha subito ritardi rilevanti. Nel 2024 il governo ha avviato una *rapid review* per riorientare obiettivi e strumenti, mentre l'OEP, nel gennaio 2025, ha rilevato progressi ancora *off track*. È prevista per il 2025 la pubblicazione dell'*EIP25* (2025–2030). OEP, *Progress in improving the natural environment in England 2023–2024*, Worcester, 2025.
[24] UK PARLIAMENT, *Secondary Legislation Scrutiny Committee – Summary*, House of Lords, London.
[25] R. JONES, DLA PIPER UK LLP, *Environmental Law & Governance Post-Brexit: An analysis for ClientEarth*, ClientEarth, London, 2021.
[26] DEFRA, *Resources and Waste Strategy: Monitoring Progress (Third edition)*, London, 2021/2022. NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO), *The government's resources and waste reforms for England*, London, 2023.
[27] Es. *Producer Responsibility Obligations (Packaging and Packaging Waste) Regulations 2024*, SI 2024 No. 1332. https://statutoryinstruments.parliament.uk/instrument/tBuTkTQu?utm.

Infine, la specificità dell'ordinamento britannico risiede nell'intreccio tra *devolution* e riassetto post-Brexit[28]: Scozia, Galles e Irlanda del Nord, titolari di ampie competenze ambientali, contribuiscono a una *governance* frammentata ma bisognosa di nuovi meccanismi di coordinamento.
L'intera architettura della circolarità risulta dunque flessibile e adattiva, ma complessa e segmentata: la sua efficacia poggia sulla qualità della programmazione normativa, sulla robustezza dei controlli, sull'integrazione sistematica dei principi ambientali e sull'equilibrio tra discrezionalità domestica ed esigenze di coerenza istituzionale.

2.1 Dalla "*waste policy*" alla "*product policy*": integrazione eurounitaria e appropriazione domestica dell'economia circolare nel Regno Unito

L'elaborazione di una concezione e di una politica dell'economia circolare nel Regno Unito si è sviluppata come un processo graduale di sedimentazione durato oltre trent'anni, nel quale impulsi europei, riflessioni accademiche e sperimentazioni industriali si sono intensamente intrecciati. La riflessione originariamente limitata alla gestione tecnica e settoriale dei rifiuti si è progressivamente ampliata fino a configurarsi come un approccio sistemico, attento alle interdipendenze tra modelli produttivi, flussi materiali e politiche pubbliche[29].
Le prime elaborazioni accademiche e le esperienze industriali hanno accompagnato la produzione normativa, contribuendo a espandere il concetto di "*waste policy*" da un mero insieme di pratiche amministrative a una dimensione olistica: la riduzione, il riuso e il riciclo sono infatti divenuti componenti strutturali della produttività e dell'innovazione industriale[30]. In tal modo, la politica dei rifiuti ha abbandonato un'impostazione esclusivamente ambientale per affermarsi come parte integrante di una strategia economica nazionale, funzionale a un dialogo costante con le direttive europee e all'affermazione progressiva dei principi base del modello economico circolare[31].
In tale prospettiva, l'economia circolare britannica si configura come convergenza tra la razionalità europea — focalizzata sulla costruzione di una gerarchia normativa delle priorità ambientali — e una tradizione nazionale orientata alla sperimentazione pragmatica e alla *governance* flessibile. Il superamento dell'approccio "*end-of-pipe*", prevalente negli anni '80 e '90, ha comportato fasi successive di apprendimento istituzionale e adattamento amministrativo, con l'efficienza delle risorse estesa all'intero ciclo di vita del prodotto, anticipando i paradigmi di *industrial ecology*, bioeconomia ed economia circolare propri dell'Unione europea[32].

[28] M. DOUGAN, *Sleeping with an Elephant: Devolution and the UK Internal Market Act 2020,* ORCA, 2022. MCEWEN et al., *Westminster Rules? The United Kingdom Internal Market Act and Devolution*, University of Glasgow, 2024.
[29] DEFRA, *Resources and Waste Strategy: Monitoring Progress (Third edition)*, London, 2021/2022. NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO), *The government's resources and waste reforms for England*, London, 2023.
[30] R. Kahn, et al. (a cura di), *The Routledge Handbook of Waste, Resources and the Circular Economy*, Routledge, London/New York, 2020.
[31] H. ABU-BAKAR et al., *Evaluating National Circular Economy Practices in the UK: Setting a Strategic Agenda for a Nation-Wide Roadmap*, *Circular Economy and Sustainability*, 2025.
[32] H. ABU-BAKAR et al., *Evaluating National Circular Economy Practices in the UK: Setting a Strategic Agenda for a Nation-Wide Roadmap*, 2025.

Le politiche e la legislazione dell'Unione europea hanno costituito il quadro sovraordinato della circolarità britannica pre-Brexit. A partire dalla Direttiva 75/442/CEE, poi rifusa nella 2008/98/CE, l'UE ha definito la gerarchia dei rifiuti, la responsabilità estesa del produttore e la prevenzione come principi cardine. L'*Integrated Product Policy* (2003) e la *Roadmap to a Resource Efficient Europe* (2011) hanno spostato l'attenzione dal rifiuto al prodotto, affermando l'efficienza delle risorse come criterio di competitività, sostenuto da Germania, Paesi Bassi, Danimarca e Svezia[33]. Tali iniziative hanno anticipato il *Circular Economy Package* 2014 e il Piano d'Azione 2015, precursori del *Green Deal*. Il VII Programma d'azione (Decisione n. 1386/2013/UE) ha infine consacrato la misurabilità degli esiti come principio di razionalità giuridica, orientando la transizione da politiche di rifiuto a una vera politica delle risorse[34].

Gli strumenti antecedenti il 2019 – dal *Circular Economy Action Plan* 2015, centrato sulla *product policy*, alla Direttiva 2009/125/CE sull'*ecodesign*, fino ai presidi orizzontali su tracciabilità ed etichettatura – anticipano un linguaggio normativo che incide su progettazione e mercato lungo l'intero ciclo di vita[35]. Il *Circular Economy Package* 2018 segna un salto qualitativo: ridefinisce la gerarchia dei rifiuti e armonizza definizioni e calcoli, limita le discariche al 10% entro il 2035, innalza i *target* per imballaggi e coordina regimi settoriali[36]. Con il *Green Deal* (2019)[37] e la *European Climate Law* (Reg. 2021/1119), la neutralità climatica al 2050 diviene criterio ordinatore di politiche industriali e finanziarie, integrate dal *Fit for 55*, dal Reg. 2020/852 (tassonomia), dal Reg. 2019/2088 (*disclosure*)[38] e dal principio *Do no significant harm*[39]. Il *Circular Economy Action Plan* 2020 (COM 98/2020) consolida, infine, la transizione dalla gestione del rifiuto alla progettazione del prodotto, recepita in atti settoriali come i Reg. 2023/1542 su batterie e imballaggi[40].

Sotto questa luce, la disciplina britannica pre-Brexit si collocava in una sostanziale integrazione con il *corpus* europeo, mantenendo però caratteristiche proprie riconoscibili[41]. La ricezione di queste politiche in UK si è tradotta in interventi pubblici ambiziosi e articolati

[33] E. DI SALVATORE et al. (a cura di), *Legal Perspectives for a Sustainable Circular Economy*, Springer, 2023.
[34] P. FICCO, *Gestire i rifiuti*, Edizioni Ambiente, 2024.
[35] Z. KOVACIC et al. (a cura di), *The Circular Economy in Europe: Critical Perspectives on Policies and Imaginaries*, Routledge (OAPEN), 2020. R. BARKHAUSEN et al., *Review and Analysis of Ecodesign Directive Implementing Measures: Product Regulations Shifting from Energy Efficiency towards a Circular Economy*, Sustainability, 14/2022.
[36] B. P. COCIÑA, *An Analysis of the Circular Economy Legislative Package: A New Paradigm vs The Old Waste Law*, in *Environmental Law for Transitions to Sustainability*, 2021. M. C. FRIANT et al., *Analysing European Union circular economy policies*, Resources, Sustainable Production and Consumption, vol. 27/2021.
[37] BEVILACQUA, *Il Green New Deal,* Giuffrè, Milano, 2024.
[38] B. P. COCIÑA, *An Analysis of the Circular Economy Legislative Package: A New Paradigm vs The Old Waste Law*, in *Environmental Law for Transitions to Sustainability*, 2021. M. C. FRIANT et al., *Analysing European Union circular economy policies*, Resources, Sustainable Production and Consumption, vol. 27/2021. N.M. GUSMEROTTI et al., *Management dell'economia circolare. Principi drivers, modelli di business e misurazione*, Franco Angeli, 2020.
[39] Il principio DNSH, introdotto dal Reg. (UE) 2020/852 e ripreso dal Reg. (UE) 2021/241, impone che riforme e investimenti non arrechino danni significativi ai sei obiettivi ambientali dell'UE. Agisce come soglia di non nocività, escludendo misure incompatibili attraverso una verifica *ex ante* basata su criteri tecnici e sull'onere probatorio del proponente, rafforzando i principi di precauzione, prevenzione e la coerenza dell'azione ambientale europea. A. BARTOLINI, *Green Deal europeo e il c.d. principio DNSH*, federalismi.it, 27/2024.
[40] K. KULOVESI, *Strengthening EU Procedural Climate Governance? Lessons from the European Climate Law and the 'Fit for 55' Package, Journal of Environmental Law*, 36/2024.
[41] C.T. J. REID, *Mapping Post-Brexit Environmental Law, Journal of Environmental Law*, 2020.

su più fronti: il raggiungimento del 50% di riciclaggio[42], la riduzione delle discariche, la promozione del recupero energetico[43], l'ampliamento dei regimi di responsabilità estesa per imballaggi, veicoli, apparecchiature elettriche e batterie[44], insieme a politiche sperimentali per il riuso e la rigenerazione dei prodotti[45]. Le imprese, invece, sostenute da reti di *think tank* come la Ellen MacArthur Foundation e la Green Alliance, hanno anticipato il dibattito politico, spingendo per un ripensamento dei modelli di produzione e consumo[46].
Due strumenti assumono rilievo centrale: il *Resource Security Action Plan* del 2012, elaborato congiuntamente da Defra e BIS, che promuove la sicurezza delle risorse non attraverso nuove estrazioni, ma mediante la chiusura dei cicli produttivi e il recupero dei materiali[47]; e i *Waste Prevention Programmes*, avviati dal 2013 dalle amministrazioni devolute, che hanno tradotto gli obiettivi europei di prevenzione in strategie nazionali integrate di economia circolare[48].
Il Regno Unito ha così affrontato il pacchetto economico del 2018 con strumenti ormai capaci di piegare le logiche economiche in senso circolare: una fiscalità ambientale che spinge dalla discarica verso prevenzione e riciclo (*Landfill Tax*)[49], un'architettura autorizzatoria unificata (*Environmental Permitting*) e schemi consolidati di responsabilità del produttore (*Producer Responsibility Obligations*). L'adeguamento post-2018, con regolamenti quali *The Waste* (*Circular Economy*) (*Amendment*) *Regulations* 2020, attesta che la convergenza con l'Unione fosse sostanziale e non mera formalità[50].
La traiettoria di progressiva europeizzazione delle politiche climatiche e circolari ha fornito al Regno Unito una grammatica normativa comune, articolata in principi, metriche e *standard* che, ben prima della Brexit, ne hanno orientato l'evoluzione legislativa. L'adesione al *target* di neutralità climatica al 2050, sancita nel *Climate Change Act 2008 (2050 Target Amendment Order)*[51], rappresenta l'esito più evidente di un allineamento consapevole al paradigma europeo.

---

[42] H. M. GOVERNMENT (Defra), *Explanatory Memorandum to The Waste (England and Wales) Regulations 2011,* Legislation.gov.uk, 2011. L. SMITH, P. BOLTON, *Household recycling in the UK*, House of Commons Library, 2017. DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, *Progress report on recycling and recovery targets for England 2020,* GOV.UK, 2022.
[43] DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, *Our waste, our resources: a strategy for England*, DEFRA, 2018. L. SMITH, P. BOLTON, *Incineration of waste in England*, House of Commons Library, 2025.
[44] DEPARTMENT FOR ENVIRONMENT, *Extended producer responsibility for packaging: who is affected and what to do*, GOV.UK, 2023–2025. ENVIRONMENT AGENCY, *Electrical and electronic equipment (EEE): producer responsibilities,* GOV.UK, 2014–2025.
[45] S. I. 2021/745, *The Ecodesign for Energy-Related Products and Energy Information Regulations* 2021, Legislation.gov.uk, 2021. L. CONWAY, *Right to Repair Regulations (briefing),* House of Commons Library, 2021.
[46] E. MACARTHUR FOUNDATION, *Towards the Circular Economy: Economic and business rationale for an accelerated transition* (Vol. 1), Ellen MacArthur Foundation, 2012. GREEN ALLIANCE (*Circular Economy Task Force*), *Building a circular economy*, Green Alliance, 2021.
[47] H. M. GOVERNMENT, *Resource Security Action Plan: Making the most of valuable materials*, HM Government, 2012.
[48] WRAP, *Review of the Waste Prevention Programme for England 2013: Summary report*, WRAP, 2020.
[49] L. PANZONE; A. *et al.*, *A ridge regression approach to estimate the relationship between landfill tax and household waste*, Waste Management, 120/2021. H. M. GOVERNMENT, *Executive summary: Evaluation of the Landfill Tax on environmental outcomes,* GOV.UK, 2025.
[50] H. M. GOVERNMENT, *The Waste (Circular Economy) (Amendment) Regulations 2020 (SI 2020/904)*, Legislation, gov.uk, 2020. C. WILLIAMS, S. PERKINS, *Net zero — Investigating the role of site-based regulation in developing a circular economy (richiami diretti all'SI 2020/904 e allineamento con CEP),* University of Birmingham, 2025.
[51] H. M. GOVERNMENT, *The Climate Change Act 2008 (2050 Target Amendment) Order 2019 (SI 2019/1056)*, Legislation, gov.uk, 2019.

Tuttavia, l'uscita dall'Unione ha aperto una fase di verifica e di ricalibratura, in cui il nodo non consiste più nel quanto recepire, bensì nel come reinterpretare in chiave domestica tale lessico regolativo. La circolarità cessa così di configurarsi come semplice insieme di obblighi derivanti dall'*acquis communautaire* e diviene criterio di governo delle politiche pubbliche e architettura di mercato da ripensare entro i margini della rinnovata autonomia legislativa. È su questa linea di tensione – tra continuità con il modello europeo e differenziazione identitaria – che si gioca la costruzione post-Brexit della *governance* ambientale britannica, sospesa tra l'esigenza di preservare la coerenza istituzionale acquisita e quella di definire un proprio spazio regolativo, capace di coniugare competizione normativa e interdipendenza economica.

2.2 Brexit e riassetto delle fonti: dal *Withdrawal Act* 2018 al *REUL Act* 2023, tra continuità "congelata", politiche di prodotto dell'UE e riflessi sulla disciplina dei rifiuti

Prima di esaminare la dimensione territoriale della circolarità, va ricordato che la Brexit non ha disintegrato l'assetto ambientale britannico, ma ne ha rimodulato l'operatività secondo un nuovo equilibrio ormai consolidato. L'*European Union (Withdrawal) Act 2018* ha svolto il ruolo di "diritto-ponte", garantendo la continuità funzionale mediante il trasferimento integrale del *corpus* normativo europeo al cosiddetto *retained EU law*[52], operante sin dall'uscita effettiva del Regno Unito dall'Unione Europea. Successivamente, il *Retained EU Law (Revocation and Reform) Act* 2023 ha "rinominato" questo *corpus* come *assimilated law*, eliminando i principali innesti europeisti, tra cui la regola di supremazia e i principi generali del diritto dell'Unione, e ha attribuito ampi poteri a ministri e amministrazioni – comprese quelle devolute – di revoca, sostituzione e "*re-statement*" attraverso normazione secondaria. Ha rivisto, inoltre, le regole sul precedente, favorendo discontinuità rispetto alla giurisprudenza della Corte di Giustizia 'trattenuta'[53]. Ne risulta un equilibrio solo apparente: la continuità formale convive con un alto potenziale di divergenza normativa, in quanto la manutenzione, la modifica o il riallineamento dell'*assimilated law* dipendono da scelte più rapide, settoriali e revocabili a livello nazionale rispetto al più rigido ciclo legislativo europeo[54].

Questa dinamica si intreccia con l'evoluzione normativa sostanziale della *waste policy*. Sul fronte europeo, il pacchetto di riforme del 2018 ha aggiornato in senso sistemico la direttiva quadro sui rifiuti (2008/98/CE) introducendo definizioni comuni, criteri armonizzati per il calcolo degli obiettivi e requisiti minimi per i regimi di responsabilità estesa del produttore (EPR). Ha, inoltre, modificato la direttiva sulle discariche (1999/31/CE) e quella sugli imballaggi (94/62/CE), oltre a coordinare i regimi unitari per RAEE, veicoli fuori uso e batterie[55].

[52] C. BURNS et al., *De-Europeanising or disengaging? EU environmental policy and Brexit*, *Environmental Politics*, 28/2019.
[53] HOUSE OF COMMONS, *The end of REUL? Progress in reforming retained EU law (Briefing CBP-9957)*, House of Commons Library, 02/2024.
[54] IEEP, *Divergence of environmental policy post-Brexit*, Institute for European Environmental Policy, 2022.
[55] M. C. FRIANT, *Analysing European Union circular economy policies*, Resources, Conservation & Recycling Advances, 2021.

Alla vigilia della Brexit, il Regno Unito ha "congelato" questo allineamento recependolo attraverso *The Waste (Circular Economy) (Amendment) Regulations* 2020, che ha implementato nell'ordinamento interno definizioni comuni (*by-product, end-of-waste*), criteri uniformi per misurare la preparazione per il riutilizzo e il riciclo, esteso gli obblighi di raccolta differenziata e recepito standard minimi relativi all'EPR[56].

Nel periodo post-Brexit, la continuità della gestione dei rifiuti è stata garantita dall'*Environment Act* 2021, che ha inserito "rifiuti e risorse" nell'ambito degli *environmental targets* e li ha affidati a cicli di *Environmental Improvement Plans* (EIP). Questo quadro è affiancato da una rete articolata di strumenti di *hard* e *soft law* quali la *Resources and Waste Strategy for England* (2018), l'evoluzione diffusa e a geometria variabile dei *deposit return schemes*, le restrizioni su plastiche monouso, la *Plastic Packaging Tax* (in vigore dal 1° aprile 2022) mirata a incentivare l'uso di contenuti riciclati e l'architettura autorizzatoria unificata degli *Environmental Permitting (England and Wales) Regulations* 2016, che razionalizza titoli, condizioni e *enforcement* nella filiera dei rifiuti[57].

Nel contesto europeo, l'approccio alla transizione circolare assume una dimensione sistemica e integrata, fondata sull'intervento coordinato delle istituzioni dell'Unione e sulla progressiva evoluzione delle politiche di prodotto. In questa prospettiva, il Piano d'azione per l'economia circolare 2020 (COM(2020) 98) traccia un *corpus* normativo finalizzato a riprogettare l'intero ciclo di vita dei beni secondo principi di sostenibilità, efficienza e responsabilità estesa. Inoltre, il Regolamento (UE) 2024/1781 sull'e*codesign* per prodotti sostenibili introduce requisiti trasversali di durabilità, riparabilità, contenuto minimo di materiale riciclato e obblighi di passaporto digitale, oltre a limitare la distruzione di beni invenduti o restituiti. Completano il quadro la Direttiva (UE) 2024/1799 sul diritto alla riparazione, la Direttiva (UE) 2024/825 contro il *greenwashing* che inasprisce le regole sull'informazione ambientale, il Regolamento (UE) 2025/40 sugli imballaggi e rifiuti di imballaggio (PPWR), che armonizza *standard* e obiettivi in materia, il Regolamento (UE) 2023/1542 sulle batterie (introducendo obblighi inclusi i passaporti digitali) e aggiornamenti nel Regolamento sulle spedizioni di rifiuti, volti a migliorare tracciabilità e legalità[58].

Accanto al tradizionale asse normativo "prodotto-rifiuti" si sviluppa una complessa rete di strumenti di *governance* finanziaria che influenzano la direzione dei capitali e le strategie aziendali. Ne sono esempi il Regolamento (UE) 2020/852, noto come Tassonomia verde, che stabilisce criteri tecnici per definire l'ecosostenibilità delle attività economiche[59], e il Regolamento (UE) 2019/2088 (SFDR) che impone obblighi di trasparenza sugli aspetti ESG[60]. La Direttiva (UE) 2022/2464 (CSRD) amplia la platea degli obbligati alla rendic-

[56] K. POUIKLI, *Concretising the role of extended producer responsibility in EU waste law and policy through the lens of the circular economy*, ERA Forum, 20/2020.
[57] V. GRAVEY et al., *UK environmental policy and Brexit: simultaneously de-Europeanising, disengaging and (re)-engaging?*, *Journal of European Public Policy*, *30*(11), 2023.
[58] S. PATTI, *Circular Economy and Policy: Sustainability, Environmental and Social Perspectives,* Springer, 2023.
[59] R. SCHIVATCHEVA, *Sustainable Finance at an Inflection Point: The EU Taxonomy and its Global Relevance*, *SAIS Review of International Affairs*, vol. 40, n. 2/2020.
[60] I. COCHRAN et al., *EU's sustainable finance disclosure regulation: does the hybrid reporting regime undermine the goal to reorient capital to climate action*?, *Climate Policy*, 25(1), 2025, pp. 76-88.

ontazione della sostenibilità introducendo *standard* esigenti (ESRS)[61], mentre la Direttiva (UE) 2024/1760 (CSDDD) impone un obbligo generalizzato di *due diligence* ambientale e sociale nelle catene di fornitura[62]. Il Regolamento (UE) 2023/1115 (EUDR)[63] condiziona il mercato interno all'assenza di deforestazione nella filiera, mentre la proposta di Direttiva COM (2023) 166 mira a regolamentare in modo armonizzato le dichiarazioni ambientali (*green claims*), per combattere efficacemente il *greenwashing*[64]. Questi strumenti rendono la circolarità un attributo strutturale del mercato unico, con effetti extraterritoriali rilevanti.

In questo contesto, l'Unione esercita un sostanziale effetto "a trazione normativa" sul Regno Unito post-Brexit. Le imprese britanniche esportatrici verso l'UE restano sostanzialmente vincolate agli *standard* europei — passaporti digitali, contenuto minimo riciclato, *due diligence*, trasparenza — pur senza un obbligo interno formale. Persistono tuttavia asimmetrie regolatorie, acuite dal doppio regime *REACH*: quello britannico (*UK REACH*) per la Gran Bretagna e quello europeo (*EU REACH*) vigente in Irlanda del Nord ai sensi del *Windsor Framework*, con effetti concreti su costi e competitività[65].

La *devolution* si intreccia con l'*UK Internal Market Act* 2020[66], che ha introdotto i principi di mutuo riconoscimento e di non discriminazione per garantire la libera circolazione nel mercato interno, assicurando coerenza ma riducendo le prerogative ambientali devolute, in particolare in materia di *ecodesign* e informazione al consumatore. In tale contesto, i *Common Frameworks* — in primis quello su *Resources and Waste* — e i meccanismi intergovernativi favoriscono il coordinamento dei regimi di responsabilità estesa, dei *deposit return schemes* e dei sistemi di raccolta armonizzata[67].

Le traiettorie territoriali restano differenziate[68]: la Scozia, con l'*UK Withdrawal from the European Union (Continuity) (Scotland) Act* 2021, ha istituito l'*Environmental Standards Scotland* e rafforzato i principi ambientali[69]; il Galles è in attesa di una riforma organica[70]; l'Irlanda del

[61] W.L. FILHO et al., *European sustainability reporting standards: An assessment of requirements and preparedness of EU companies*, Journal of Environmental Management, Volume 380, 2025.
[62] S. CIACCHI, *The newly-adopted Corporate Sustainability Due Diligence Directive: an overview of the law-making process and analysis of the final text*, *ERA Forum* 25, 2024, pp. 29-48.
[63] E. VERHAEGHE, *Transformation or more of the same? The EU's Regulation on Deforestation-Free Products*, *Energy Research & Social Science*, 2024.
[64] J. MACLENNAN et al., *The Revision of EU Greenwashing Laws: A New Framework of Analysis*, Business and Human Rights Journal, 2025.
[65] QUEEN'S UNIVERSITY BELFAST – POST-BREXIT GOVERNANCE NI, *Dynamic Regulatory Alignment and the Protocol on Ireland/Northern Ireland – Two-Year Review*, Belfast, gennaio 2023.
[66] SENEDD RESEARCH, *The UK Internal Market Act: How does it impact Welsh law?*, Research Report, 20 febbraio 2023.
[67] UNITED KINGDOM GOVERNMENT, *Resources and Waste: Provisional Common Framework*, Department for Environment, Food & Rural Affairs (DEFRA), London, 19 dicembre 2022.
[68] V. GRAVEY et al., *UK environmental policy and Brexit: simultaneously de-Europeanising, disengaging and (re)-engaging?*, *Journal of European Public Policy*, 2023.
[69] C. T. REID, *A New Beginning for Environmental Governance: The UK Withdrawal from the European Union (Continuity) (Scotland) Act 2021*, *Scots Law Times*, no. 10, 2021, pp. 41-45. J. HORSLEY et al., *Regulation in Scotland and Wales after Brexit*, *Environmental Politics*, vol. 31, n. 4, 2022.
[70] WELSH GOVERNMENT, *Environment (Principles, Governance and Biodiversity Targets) (Wales) Bill*, Senedd Cymru, Cardiff, 2025. K. ORFORD et al., *Biodiversity targets and environmental principles*, Senedd Research, Cardiff, 2025.

Nord, sotto la supervisione dell'OEP, ha adottato il primo *Environmental Improvement Plan* e prevede un'ulteriore autorità indipendente[71].
Nel complesso, il sistema britannico combina la continuità dell'*acquis* europeo nella gestione dei rifiuti con una crescente divergenza nelle politiche di prodotto e nella finanza sostenibile. In questi ambiti, i regolamenti europei a effetto extraterritoriale continuano a esercitare una forte influenza, collocando il Regno Unito in uno spazio intermedio tra autonomia normativa e interdipendenza economica.

2.3. La giurisprudenza come architrave del diritto ambientale britannico e strumento di concretizzazione dei principi della circolarità

Nel contesto giuridico britannico, caratterizzato dalla tradizione di *common law* che si oppone alla codificazione esaustiva, la giurisprudenza non si limita a una funzione applicativa, ma svolge un ruolo strutturante nel sistema delle fonti. Attraverso la sedimentazione dei precedenti, i principi generali vengono trasformati in criteri decisionali e regole operative. Ciò è particolarmente rilevante nell'economia circolare, dove il legislatore impiega categorie intenzionalmente "aperte" — come rifiuto, sottoprodotto, *end-of-waste* e gerarchia dei rifiuti — la cui definizione concreta dipende primariamente dall'interpretazione giurisprudenziale e dalla regolamentazione tecnico-amministrativa.
In questo quadro, è opportuno richiamare alcune pronunce chiave che hanno segnato l'evoluzione della disciplina circolare, a partire dal livello sovranazionale, per arrivare alla dimensione domestica post-Brexit, illustrando come la giurisprudenza europea e britannica abbia svolto una funzione propulsiva traducendo principi generali e categorie programmatiche in criteri giuridici concreti per la qualificazione, delimitazione e controllo dell'azione amministrativa e degli operatori economici[72].
Prima del recesso inglese dall'Unione, la Corte di giustizia europea è stata il principale laboratorio concettuale, elaborando un lessico comune e orientando l'interpretazione del diritto dei rifiuti secondo una logica teleologica e compatibile con gli obiettivi di prevenzione e sostenibilità. Nella sentenza *Inter-Environnement Wallonie* (C-129/96), la Corte ha posto le fondamenta di tale ragionamento, valorizzando i principi di prevenzione e precauzione nella trasposizione legislativa e stabilendo che gli Stati membri non possono adottare misure che compromettano gli scopi della normativa ambientale europea[73]. In *Palin Granit* (C-9/00) la Corte ha definito con precisione la linea di demarcazione tra rifiuto e sottoprodotto, subordinando l'esclusione dalla qualifica di rifiuto alla certezza di un reimpiego conforme, immediato e tecnicamente idoneo, per evitare abusi della nozione di sottoprodotto[74]. La sentenza *Commune de Mesquer* (C-188/07) ha proposto un'interpretazione funzionale del rifiuto, includendo anche materiali commerciali incompatibili con gli scopi di

[71] C. BRENNAN et al., *Political, economic and environmental crisis in Northern Ireland: the true cost of environmental governance failures and opportunities for reform*, *Northern Ireland Legal Quarterly*, vol. 68, n. 2, 2017, pp. 123-157.
[72] D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare,* G. Giappichelli, Torino, 2021. P. FICCO, *Gestire i rifiuti*, Edizioni Ambiente, 2024.
[73] G. GENTILE, *Another Brick Out of the Wall of EU Law Supremacy? Inter-Environnement Wallonie and the Continuing Challenge of EU Environmental Law*, *European Papers*, 2017.
[74] J. LAZÍKOVÁ, *Waste in the EU Law – The Broad Concept of Waste and the Case of ARCO-Chemie and Hees-EPON / Palin Granit*, *Tribuna Juridica*, vol. 2, 2014.

tutela ambientale[75]. Infine, nella decisione *Lapin ELY-keskus* (C-358/11), la Corte ha precisato i criteri oggettivi per la cessazione della qualifica di rifiuto, ancorandoli a qualità, sicurezza e conformità dell'uso, da dimostrare in modo trasparente e documentato[76]. Questi orientamenti hanno fondato la struttura dogmatica della *Waste Framework Directive* (2008/98/CE)[77], recepita nel diritto britannico attraverso la normativa secondaria emanata in virtù dell'*Environmental Protection Act* 1990[78], in particolare con i *Waste (England and Wales) Regulations* 2011, successivamente aggiornati dai *Waste (Circular Economy) (Amendment) Regulations* 2020, che ne riflettono sostanza e logica adattandole al contesto post-Brexit.
Nel panorama nazionale, la giurisprudenza ha progressivamente concretizzato le categorie di rifiuto, sottoprodotto ed *end-of-waste*, traducendo i principi europei in criteri verificabili. Tre direttrici emergono con chiarezza. In primo luogo, la *High Court* ha stabilito che il momento determinante per la qualificazione del rifiuto è l'intenzione del detentore di disfarsene, indipendentemente dal suo valore residuo, come affermato in *Safety-Kleen UK Ltd v Environment Agency EWHC 3147*, confermando che solventi e carburanti usati devono essere considerati rifiuti fin dalla raccolta, in conformità con la *Waste Framework Directive*[79]. In secondo luogo, la giurisprudenza ha definito con rigore i presupposti per l'*end-of-waste*, richiedendo certezza d'uso e rispetto di *standard* oggettivi. La *Court of Appeal*, in *R (OSS Group Ltd) v Environment Agency*, ha rigettato la semplice valorizzazione economica come criterio sufficiente per cessare la qualifica di rifiuto, ribadendo la necessità di una destinazione certa[80]. Similmente, in *R (Protreat Ltd) v Environment Agency*, si è affermato l'approccio caso per caso, purché motivato e coerente con la gerarchia dei rifiuti[81]. Infine, l'effettività della gerarchia è stata tutelata con il controllo giurisdizionale sulle licenze ambientali, come indicato in *R v Recycled Materials Supplies Ltd*, che ha chiarito i ruoli delle autorità competenti nelle complesse operazioni di recupero e riciclo, prevenendo sovrapposizioni e garantendo la vincolatività delle condizioni di esercizio[82]. Al contempo, un filone di contenzioso ha riguardato doveri di *governance* e sostenibilità lungo le catene del valore[83]. Rilevante è il caso

[75] N. DE SADELEER, *Liability for Oil Pollution Damage versus Liability for Waste Management: The Polluter Pays Principle at the Rescue of the Victims. Case C-188/07, Commune de Mesquer v Total France SA*, *Journal of Environmental Law*, 21(2), 2009.
[76] O. JOHANSSON**,** *The End-of-Waste for the Transition to Circular Economy*, *Luleå University of Technology Working Paper Series*, 2023.
[77] D. IACOVELLI, *Rifiuti e mercato nell'economia circolare,* G. Giappichelli, Torino, 2021. P. FICCO, *Gestire i rifiuti,* Edizioni Ambiente, 2024.
[78] D. HORROCKS, *Environmental Protection Act 1990 Integrated Pollution Control: An Evaluation of the New Regulatory Regimes*, *Journal of Environmental Management*, vol. 36, n. 1, 1992.
[79] V. L. J. VERITY, *Quarterly Comment by Trinity Chambers*, Environmental Law Review, vol. 24, n. 3, 2022.
[80] R. LEE, *End of Waste Status and the Re-establishment of Waste*, *Environmental Law Review*, vol. 20, n. 3, 2018.
[81] R. LEE**,** *End of Waste Status and the Re-establishment of Waste*, *Environmental Law Review*, vol. 20, n. 3, 2018.
[82] L. SMAIL, *Water and Waste Regulation*, Bloomsbury Professional, 2024.
[83] La giurisprudenza britannica ha esteso il paradigma della circolarità oltre il diritto dei rifiuti, collegandolo ai principi di responsabilità del produttore, uso efficiente delle risorse e sostenibilità climatica. Le decisioni *R (Friends of the Earth Ltd) v Environment Agency* [2021] EWCA Civ 1508 e *R (Plan B Earth) v Secretary of State for Transport* [2020] UKSC 52 hanno imposto l'inclusione di valutazioni ambientali e climatiche nelle decisioni pubbliche, facendo dell'integrazione ambientale un parametro di legittimità e rafforzando la giustiziabilità della sostenibilità. N. S. GHALEIGH, *Climate Constitutionalism of the UK Supreme Court*, *Journal of Environmental Law*, vol. 33, n. 2, 2021. B. J. PRESTON, *The Influence of the Paris Agreement on Climate Litigation: Causation, Corporate Governance and Catalyst (Part II)*, *Journal of Environmental Law*, vol. 33, n. 2, 2021.

ClientEarth v Shell plc[84], in cui la *High Court* ha riconosciuto il margine discrezionale degli amministratori nelle strategie climatiche, ma ha anche delineato *standard* probatori per eventuali contestazioni *ex post*[85]. Tale impostazione, traslata ai temi della circolarità (*ecodesign*, EPR, tracciabilità), può aprire spazi di responsabilità vincolanti in presenza di norme settoriali e protocolli di qualità.

Dall'evoluzione normativa emerge la circolarità come categoria giuridica sostanziale, non più semplice formula di *policy*. Essa si esprime nella qualificazione del rifiuto fondata sull'intenzione di disfarsene, nella cessazione subordinata a criteri oggettivi di qualità e sicurezza e nella gerarchia come principio di razionalità amministrativa, sottoposto a controllo e sanzione. Sul piano della *governance*, si apre uno spazio di progressiva integrazione di obblighi di diligenza lungo l'intero ciclo di vita del prodotto, sostenuto dal potenziamento dell'OEP e dallo sviluppo normativo in materia di responsabilità estesa del produttore, *ecodesign* e passaporti digitali. Ne discende una crescente giustiziabilità della circolarità, destinata a trasformarsi da ideale programmatico in parametro effettivo di legalità e responsabilità amministrativa e societaria.

La dimensione territoriale della circolarità: devoluzione, coordinamento e modelli nazionali

Nel Regno Unito la regolazione dell'economia circolare non è il portato di una legge-quadro uniforme, ma l'esito di un policentrismo ordinamentale in cui l'indirizzo di Westminster convive con potestà legislative piene o quasi piene delle amministrazioni devolute[86]. Ne discende un assetto a geometria variabile, in cui l'*Environment Act 2021* opera soprattutto per l'Inghilterra e solo *secundum materiam* negli altri territori, mentre strumenti di coordinamento intergovernativo — *in primis* il *Resources and Waste Common Framework* — cercano di allineare gli interventi per evitare frizioni nel mercato interno post-Brexit, senza comprimere l'autonomia normativa di Scozia, Galles e Irlanda del Nord[87]. Inoltre, l'OEP innerva il circuito dell'*enforcement* per l'Inghilterra e, su base consensuale, per l'Irlanda del Nord, segnando una differenza rispetto a Scozia e Galles che hanno preferito mantenere assetti di controllo propri.

Ci troviamo di fronte, quindi, ad un ordinamento composito, nel quale l'unità si ricerca per procedure di cooperazione più che per uniformità di contenuti, con esiti di convergenza soprattutto sulla *waste policy* e margini di sperimentazione più ampi sulle politiche "a monte" del prodotto.

L'analisi comparata delle quattro giurisdizioni devolute mostra un mosaico normativo caratterizzato da una comune aspirazione a integrare le politiche di circolarità nell'architett-

[84] HIGH COURT (CHANCERY), *Insolvency & Companies List*, *ClientEarth v Shell plc*, [2023] EWHC 1897 (Ch) R. CARNWATH, *ClientEarth v Shell: what future for derivative claims?,* Lse-Grantham Research Institute – Climate Change Laws, 2024.

[85] HIGH COURT (CHANCERY), *Insolvency & Companies List*, *ClientEarth v Shell plc*, [2023] EWHC 1897 (Ch). P. IGLESIAS-RODRÍGUEZ, *ClientEarth v Shell plc and the (Un)Suitability of UK Company Law for Climate-Related Litigation*, *Journal of Environmental Law* 35(3).

[86] V. GRAVEY et al., *UK environmental policy and Brexit: regulatory divergence within an area of shared competence*, *Environmental Politics*, vol. 32, n. 8, 2023. H. ABU-BAKAR et al., *Evaluating National Circular Economy Practices in the UK: Setting a Strategic Agenda for a Nation-Wide Roadmap*, *Circular Economy and Sustainability*, 2025.

[87] V. GRAVEY et al., *UK environmental policy and Brexit: regulatory divergence within an area of shared competence*, *Environmental Politics*, vol. 32, n. 8, 2023.

ura ambientale e industriale nazionale, ma con significative differenze di impianto e modalità attuative che riflettono le diverse tradizioni istituzionali e i rapporti con il diritto europeo post-Brexit.

L'Inghilterra incarna un modello centrato sull'incorporazione della circolarità in una legge di sistema organica, disegnata dall'*Environment Act* 2021, che funge da quadro normativo ombrello per tutte le politiche ambientali e industriali[88]. Tale legge stabilisce obiettivi vincolanti per i "rifiuti e risorse" e prescrive l'adozione di piani pluriennali di miglioramento ambientale (*Environmental Improvement Plans*), con misurazioni di *performance* e obblighi di rendicontazione al Parlamento. Questo approccio si caratterizza per un equilibrio tra *hard law* e *soft law*, in cui strumenti quali la responsabilità estesa del produttore (EPR), i *Deposit Return Schemes* (DRS) e la *Plastic Packaging Tax* sono progressivamente armonizzati in un regime dinamico e verificabile che promuove l'internalizzazione dei costi ambientali e la responsabilizzazione produttiva[89]. L'OEP svolge un ruolo terzo e indipendente di supervisione, verificando il rispetto delle prescrizioni normative e segnalando ritardi o discrepanze, in linea con le esigenze di trasparenza e credibilità del sistema[90]. La politica inglese integra la circolarità anche come leva di competitività tecnologica e industriale, disciplinata da strategie come la *Net Zero Strategy* e la *Innovation Strategy*, che collegano la riduzione dei rifiuti all'innovazione e alla crescita sostenibile[91].

La Scozia, pur inserita nel quadro britannico, si distingue per un modello più avanzato e sperimentale di economia circolare. La sua legge quadro, *Circular Economy (Scotland) Act* 2024, attribuisce poteri normativi e di controllo rigorosi ai ministri e introduce obiettivi vincolanti di riduzione dei rifiuti, sanzioni specifiche e sovrattasse sui prodotti monouso, tracciando un percorso chiaro verso la neutralità climatica al 2045[92]. Il modello scozzese supera l'approccio inglese più amministrativo e graduale, investendo l'intero ciclo di vita del prodotto e adottando innovazioni metriche come la *Scottish Carbon Metric*, strumento avanzato che valuta l'impronta di carbonio lungo tutte le fasi produttive e di consumo, rendendo misurabili gli impatti ambientali con una visione integrata[93]. Il sistema scozzese promuove inoltre una *governance* circolare rafforzata tramite l'uso della normazione secondaria per implementare obblighi concreti relativi alla qualità dei rifiuti e ai diritti degli utenti. L'attenzione alla raccolta differenziata, alla limitazione dell'incenerimento con re-

[88] R. MACRORY, *Irresolute Clay: Shaping the Foundations of Modern Environmental Law*, Hart Publishing, 2020.
[89] HM GOVERNMENT, *Prevention is better than cure: The role of waste prevention in moving to a more resource-efficient economy.* UK Government, 2013. WRAP, *Electrical & Electronic Equipment Sustainability Action Plan (ESAP)*. Waste & Resources Action Programme, 2016. DEFRA. *Our Waste, Our Resources: A Strategy for England* (Ref. PB 14552). Department for Environment, Food & Rural Affairs, 2018. J. HILL, (2016). *Circular economy and the policy landscape in the UK. In* Taking Stock of Industrial Ecology (pp. 265-274). A. ZHANG, *Digital product passport for sustainable and circular supply chains, International Journal of Production Research*, 2024. M. LEE, *Brexit and the Environment Bill: The Future of Environmental Accountability*, Global Policy / Wiley, 2021.
[90] R. MACRORY, *The significance of the British Office for Environmental Protection (OEP)*, Environmental Policy and Law, 2024.
[91] G. TSIRONIS et al., *Exploring circular economy in the United Kingdom based on business domain data*, Journal of Cleaner Production, 2025.
[92] SCOTTISH GOVERNMENT, *Circular Economy (Scotland) Act 2024.* Z. MALCOLM et al., *Towards a circular economy and just transition to net-zero in rural Scotland: resident perspectives on policy and practice*, Journal of Rural Studies, 2024.
[93] ZERO WASTE SCOTLAND, *Scottish Carbon Metric: A national indicator of consumption-based resource use and emissions*, Stirling, 2011.

azione dettagliata e a interventi legislativi precoci, garantendo una coerenza legislativa e programmatica superiore[94].

Nel Galles, la circolarità si declina come politica di servizio pubblico radicata nel territorio e orientata alla sostenibilità intergenerazionale. La *Well-being of Future Generations (Wales) Act* 2015 rappresenta il fondamento giuridico che impone alle istituzioni valutazioni preventive sugli effetti ambientali e sociali, conferendo un ruolo centrale alla *governance* di prossimità[95]. La strategia *Towards Zero Waste* mira a zero rifiuti entro il 2050 con obiettivi di riduzione quantificati e progressivi, ponendo particolare attenzione alla qualità dei flussi, alla tracciabilità e al rispetto dei requisiti di purezza dei materiali riciclati. L'*Environment (Wales) Act* 2016 assegna al *Natural Resources Wales* un ruolo di controllo e sanzione che rafforza il carattere istituzionale della politica ambientale gallese, con obblighi giuridici stringenti sulla separazione alla fonte e normative come i *Waste Separation Requirements* (*Wales*) *Regulations* 2023, che impongono separazione obbligatoria e divieti su plastica monouso[96]. La *governance* gallese esplica una forte co-produzione normativa-amministrativa, con un dialogo costante tra leggi, *guidance* e pratiche di *compliance*, riducendo le distorsioni tipiche dei sistemi centralizzati. Il DRS, con l'inclusione pianificata del vetro già nelle prime fasi, testimonia una radicale scelta in favore della qualità e dell'efficacia operativa, pur creando sfide di armonizzazione con le altre nazioni del Regno e la normativa europea[97]. L'approccio gallese alla *product policy* è essenzialmente a valle rispetto all'UE, focalizzandosi sulla gestione e la qualità delle filiere locali, senza disgiungere la circolarità dalla dimensione territoriale e sociale del servizio pubblico.

L'Irlanda del Nord costituisce un caso di complessità unica, conseguenza della sua posizione speciale giuridica e politica definita dal *Windsor Framework*. Mentre la *waste policy* segue la disciplina britannica, con piani e target rigorosi (*Climate Change Act Northern Ireland* 2022, *Waste Prevention Programme* 2023-2030), la *product policy* rimane ancorata agli *standard* europei a causa dell'applicazione dell'EU REACH e delle normative UE in materia di sicurezza e tracciabilità dei beni[98]. Questo dualismo normativo genera un doppio binario regolatorio che pone l'Irlanda del Nord come area di confluenza tra diritto britannico ed europeo, con implicazioni notevoli per il mercato interno, specialmente in relazione al mutuo riconoscimento regolatorio e ai requisiti di interoperabilità. La gestione delle responsabilità e degli obblighi, compresi EPR e DRS, deve confrontarsi con una capacità amministrativa limitata e la complessità politica locale. La *governance* multilivello è suppor-

[94] R. SALEMDEEB et al., *Beyond recycling: an LCA-based decision-support tool to accelerate Scotland's transition to a circular economy*, Resources, Conservation & Recycling Advances, 2022. K. PRATT et al., *Material flows accounting for Scotland shows the merits of a circular economy and the folly of territorial carbon reporting*, Carbon Balance and Management, 2016. H. ABU-BAKAR, *Evaluating national circular economy practices in the UK*, Heliyon Sustainability, 2025.

[95] E. STOKES et al., *Hope-bearing legislation? The Well-being of Future Generations (Wales) Act 2015*, Transnational Environmental Law, 2024.

[96] WELSH MINISTERS, *The Waste Separation Requirements (Wales) Regulations 2023 (WSI 2023/1290, W.236)*, Cardiff, 2023 (in vigore dal 2024).

[97] S. CINDERBY et al., *Bottlenecks to glass return and refill in the United Kingdom: user journeys to explore industry perspectives*, Sustainable Futures, 2024.

[98] S. WEATHERILL, *The Protocol on Ireland/Northern Ireland and the United Kingdom Internal Market Act: Managing divergence*, Common Market Law Review, 2022. A. HAYWARD, *The Windsor Framework and the constitutional status of Northern Ireland*, Journal of Law and Society, 2024.

istrazioni devolute, ma l'instabilità politica e le differenze regolamentari sono fattori che incidono sulla continuità e sull'efficienza delle politiche[99].

Nel complesso, il Regno Unito presenta un quadro articolato di politiche di economia circolare, dove i modelli devoluti mostrano una coesione di obiettivi fondamentali – come la prevenzione dei rifiuti, la qualità dei materiali e la responsabilità produttiva – ma declinano strumenti e procedure in modi significativamente differenti. Gli strumenti istituzionali quali i *Common Frameworks* e l'*UK Internal Market Act* 2020 facilitano la cooperazione regolatoria, garantendo la circolazione delle merci e mitigando gli effetti potenzialmente frammentanti della devoluzione normativa. Tuttavia, elementi di tensione permangono, soprattutto nella conciliazione tra l'avanzata europea verso una *product policy* orizzontale e le differenti traiettorie nazionali: Scozia e Galles appaiono più orientati a politiche di servizio e gestione locale con metriche avanzate di sostenibilità, mentre l'Inghilterra e l'Irlanda del Nord si concentrano sulla integrazione normativa e sull'adeguamento alle condizioni di mercato europeo, con un più accentuato ricorso a strumenti di diritto *hard* e *soft law*.

In questo laboratorio interno, le sperimentazioni territoriali – dalla metrica carbonica scozzese alla separazione obbligatoria gallese, ai sistemi di responsabilità estesa e DRS inglesi – possono rappresentare elementi di sviluppo normativo condiviso, purché sostenute da una *governance* coordinata e da un *enforcement* indipendente, capace di garantire omogeneità sul mercato interno e compatibilità con l'evoluzione normativa europea.

Governance e sfide della circolarità: convergenze, frammentazioni e interoperabilità tra Unione Europea e Regno Unito

La distanza tra l'ordinamento europeo e quello britannico non riguarda gli obiettivi di fondo — riduzione della *Material Footprint*, EPR, qualità dei flussi e trasparenza — ma le modalità e i tempi di applicazione lungo il ciclo di vita del prodotto. L'Unione ha progressivamente "costituzionalizzato" la circolarità come qualità intrinseca del bene, spostando il baricentro dalla gestione del rifiuto a una regolazione *ex ante* della progettazione, tracciabilità e composizione, attraverso strumenti direttamente applicabili. Il Regno Unito, invece, ha optato per un approccio più graduale e amministrativo, centrato sull'*Environment Act* 2021, che fissa obiettivi e principi generali demandando l'attuazione alla normazione secondaria, sostenuta da leve fiscali e strumenti comportamentali. La circolarità entra così nel diritto britannico soprattutto tramite la filiera produttiva e i servizi pubblici, più che come proprietà regolata del prodotto come nel mercato interno europeo[100].

Questa differenza metodologica produce effetti strutturali: la scelta dell'UE di adottare regolamenti orizzontali crea un *corpus* di norme uniformi che si impongono direttamente agli operatori, estendendo tramite il mercato l'influenza oltre i confini europei. L'ordinamento britannico, con il suo largo ricorso a *statutory instruments* e *guidance*, massimizza l'adattabilità e l'apprendimento istituzionale, ma richiede una capacità amministrativa più elevata, un maggiore ricorso a valutazioni d'impatto e un attento scrutinio parlamentare,

[99] A. McHARG, *The Contested Boundaries of Devolved Legislative Competence: Towards Better Devolution Settlements*, Institute for Government / Bennett Institute for Public Policy, London–Cambridge, 2023.
[100] R. MACRORY, *Irresolute Clay: Shaping the Foundations of Modern Environmental Law*, Hart Publishing, Oxford, 2020. OEP, *Annual Report and Accounts 2023–24*, Worcester, 2024.

affidato, come abbiamo visto, alla sorveglianza dell'OEP[101].
Nel campo delle politiche di prodotto, l'Unione europea consolida *standard* di mercato fondati su *eco-design*, informazione e tracciabilità digitale, che esercitano sulle imprese britanniche una forza di "trazione esterna", imponendo un allineamento sostanziale anche senza recepimento formale. Il Regno Unito, invece, privilegia strumenti di filiera come la responsabilità estesa del produttore, i regimi cauzionali, la raccolta armonizzata e leve fiscali quali la *plastic tax*, sostenuti da catene di fornitura affidabili e appalti pubblici con obiettivi ambientali verificabili[102].
Nell'ambito della finanza sostenibile, l'UE ha sviluppato un impianto normativo articolato su tassonomia, *disclosure* e regole di prodotto, di natura cumulativa e prescrittiva[103]. Il Regno Unito adotta invece un modello più flessibile e *market-oriented*, fondato su *standard* internazionali di rendicontazione e su un sistema domestico di etichettatura volto a contenere il *greenwashing*. Il coordinamento tra ISSB e TNFD costituisce il principale terreno comune, mentre la sfida per le imprese resta la compatibilità tecnica tra gli *UK Sustainability Reporting Standards* e le architetture europee, al fine di ridurre costi di doppia conformità e asimmetrie informative[104].
Nel quadro della politica commerciale e degli *standard*, l'Unione europea utilizza la coerenza del mercato interno come strumento di competitività sostenibile, imponendo criteri ambientali uniformi per produzione e importazioni. Il Regno Unito, invece, mira a coniugare apertura economica e tutela ambientale, ma l'assenza di clausole verdi nei suoi accordi commerciali internazionali attenua gli incentivi all'*eco-design*, soprattutto nei settori esposti alla concorrenza globale. La *devolution* acuisce questa tensione: mentre Scozia e Galles introducono norme più ambiziose, l'*Internal Market Act* tutela la libera circolazione dei beni, riducendo però il margine dei governi devoluti nel differenziare le proprie politiche ambientali[105].
Le convergenze restano forti: prevenzione, internalizzazione dei costi ambientali, contrasto al *greenwashing* e centralità dei dati e della tracciabilità[106]. Le divergenze, invece, riguardano il metodo: l'UE privilegia uniformità *ex ante* e concorrenza sostenibile, mentre il Regno Unito adotta una transizione graduata fondata su misurabilità e capacità amministrativa. La sfida comune è garantire coerenza dinamica, evitando nell'UE sovrapposizioni normative e nel Regno Unito un'eccessiva diluizione degli obblighi[107].

[101] C. BARNARD, *Regulatory alignment, mutual recognition and territorial differentiation after Brexit*, European Law Journal, 2023.
[102] E. FISHER et al., *Environmental Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, 2019 (capitolo su product standards e mercato interno). C. BARNARD, *Regulatory alignment and market access after Brexit*, *European Law Journal*, 2023.
[103] A. ALEXANDER, *EU Sustainable Finance: Taxonomy, SFDR and product rules*, *European Company Law*, 2023.
[104] IFRS FOUNDATION, *ISSB Standards: IFRS S1 and S2*, London, 2023. TNFD, *Final Recommendations on Nature-related Risk Management and Disclosure*, 2023. N. MOLONEY, *Sustainable finance in the UK and EU: divergence and co-dependence*, *Journal of Financial Regulation*, 2024.
[105] R. MACRORY, *Irresolute Clay: Shaping the Foundations of Modern Environmental Law*, Hart Publishing, 2020. House of Commons Library, *Packaging Extended Producer Responsibility*, 2025.
[106] E. FISHER et al., *Environmental Law: Text, Cases and Materials*, Oxford University Press, Oxford, 2019.
[107] C. BARNARD, *Regulatory Alignment, Divergence and Market Access after Brexit*, European Law Journal, 2023.

Dal punto di vista dell'efficacia, la disciplina britannica ha migliorato riciclo e riduzione in discarica, soprattutto in Scozia e Galles[108], ma resta priva di vincoli giuridici stringenti e di obiettivi quantitativi di prevenzione, centrali invece nel modello europeo[109]. Dopo la Brexit, l'attuazione si è fatta disomogenea: pur mantenendo i principi europei, *EIP* e strategie mostrano ritardi, mentre responsabilità estesa del produttore e *deposit return schemes* subiscono rinvii e disallineamenti territoriali, imponendo comunque *standard* compatibili con l'UE[110].

La transizione britannica si configura come una forma di convergenza funzionale senza appartenenza: pur restando escluso dai meccanismi di *governance* dell'Unione, il Regno Unito tende ad allinearsi agli *standard* europei per esigenze di mercato e interoperabilità normativa[111]. La sfida è tradurre tale convergenza in coerenza sostanziale, facendo della prevenzione un principio ordinatore della politica economica e superando l'attuale approccio volontario. Il modello delineato dall'*Environment Act 2021* — fondato su obiettivi legali, pianificazione pluriennale ed *enforcement* indipendente — richiede un'amministrazione capace di garantire attuazione uniforme e verificabile[112]. Tuttavia, la frammentazione e la lentezza applicativa, unite all'assenza di obblighi vincolanti in materia di durabilità, riparabilità e contenuto riciclato, accrescono incertezza e costi di conformità per imprese e autorità[113].

In questo quadro, la cooperazione con l'Unione europea su *ecodesign*, *REACH* e definizione di rifiuto è cruciale per preservare l'equivalenza commerciale ed evitare fenomeni di *dumping ambientale*[114]. Le prospettive britanniche si articolano lungo tre direttrici convergenti: l'allineamento tecnico alle metriche europee per garantire accesso al mercato; il rafforzamento delle catene attuative attraverso pianificazione normativa, *impact assessment* efficaci e potenziamento dei poteri dell'OEP; l'integrazione tra politica commerciale e *standard* ambientali mediante soglie minime per le importazioni.

Conclusioni

Il percorso britannico verso la circolarità si lascia leggere non come un mero riassetto settoriale della "*waste policy*", ma come una prova di *stress* costituzionale e geopolitica dell'intero ordinamento[115], in cui la pretesa di autonomia regolativa post-Brexit si misura con la realtà di un'"interdipendenza regolata" dalla forza di trazione del mercato interno europeo e dalla competizione per il controllo degli *standard*. La circolarità, così intesa, non è

[108] M. ZERO MALCOLM, *Towards a Circular Economy and Just Transition to Net-Zero in Scotland*, Journal of Rural Studies, 2024.
[109] Decisione n. 1386/2013/UE del Parlamento europeo e del Consiglio (*7° Environmental Action Programme*). EUROPEAN COMMISSION, *Circular Economy Action Plan (CEAP)*, Brussels, 2020.
[110] HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Packaging Extended Producer Responsibility*, London, 2025. OFFICE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION, *Annual Report and Accounts 2023–24*, Worcester, 2024.
[111] P. CRAIG, *Brexit and Divergence: Can the UK Take Back Control and Keep Market Access?*, *European Law Review*, 2022.
[112] R. MACRORY, *Irresolute Clay: Shaping the Foundations of Modern Environmental Law*, Hart Publishing, 2020. OFFICE FOR ENVIRONMENTAL PROTECTION, *Annual Report and Accounts 2023–24*, Worcester, 2024.
[113] EUROPEAN COMMISSION, *Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) Proposal*, 2022. HOUSE OF COMMONS LIBRARY, *Extended Producer Responsibility and Deposit Return Scheme Delays*, 2024.
[114] A. MEYER-OHLENDORF, *EU–UK Chemicals Regulation after Brexit (REACH vs UK REACH)*, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 2022.
[115] J. BLEISCHWITZ, *Circular Economy and Strategic Autonomy*, *Journal of Industrial Ecology*, 2022.

più soltanto una tecnologia giuridica per rendere più efficiente il ciclo dei materiali, bensì un dispositivo di governo dell'economia che distribuisce potere tra istituzioni, territori e imprese, riorienta la politica industriale e, soprattutto, determina i margini della sovranità economica in un contesto di policrisi ambientale, energetica e commerciale.

La Brexit non ha spezzato la grammatica europea della transizione[116], ma ne ha decentrato i meccanismi, spostando il baricentro dalla normazione primaria di fonte sovranazionale a una manutenzione domestica affidata a strumenti flessibili e potenzialmente volatili di normazione secondaria. Questa torsione, sorretta dall'*Environment Act* e dagli *Environmental Improvement Plans*, produce un modello di "costituzionalità leggera" della circolarità: gli obiettivi sono giuridicamente vincolanti e giustiziabili, l'*enforcement* è affidato a un'autorità indipendente, ma l'effettività dipende da catene attuative lunghe e da un controllo parlamentare che, in presenza di *Statutory Instruments* scarsamente emendabili, rischia di comprimere *accountability* e qualità tecnica della regolazione. Il punto di tenuta del sistema non risiede dunque nella proclamazione del fine — massimizzare le risorse e minimizzare i rifiuti — bensì nella capacità di tradurlo, con stabilità e prevedibilità, in requisiti *ex ante* su progettazione, tracciabilità e composizione dei prodotti, cioè proprio nel terreno su cui l'Unione ha scelto la via dei regolamenti orizzontali.

Da questa divergenza metodologica discende l'esito geopolitico più rilevante: il Regno Unito si colloca in una posizione liminare tra autonomia e allineamento funzionale, costretto ad assorbire l'extraterritorialità di *standard* europei su *ecodesign*, passaporti digitali, contenuto riciclato e *due diligence* lungo le filiere per preservare accesso e interoperabilità con il suo principale mercato, ma privo del potere di co-determinare tali *standard*. Ne nasce una "convergenza senza appartenenza"[117] che attenua i costi immediati della separazione, ma espone a un rischio di "*path dependency*" asimmetrica: quanto più l'ordinamento britannico rimane dipendente dall'evoluzione della product *policy* europea, tanto più il differenziale regolatorio interno — soprattutto se modulato per via amministrativa — può trasformarsi in incertezza per operatori e autorità, con costi di doppia conformità e arbitraggio normativo lungo le catene globali del valore.

In questo quadro, la *devolution* non è un dettaglio organizzativo, ma la sede in cui si gioca la capacità dello Stato composto di trasformare la circolarità in politica economica di lungo periodo.

La chiave di volta resta, allora, il rapporto tra giudice, amministrazione e mercato. La giurisprudenza — europea e domestica — ha già trasformato categorie aperte in criteri operativi verificabili, elevando la gerarchia dei rifiuti a regola di razionalità amministrativa e l'*end-of-waste* a soglia probatoria di sicurezza e qualità. Estendere questa giustiziabilità a monte, nella *product policy*, significa rendere la circolarità una proprietà legale del bene e non soltanto un obiettivo di servizio; significa, sul piano societario, tradurre gli obblighi di diligenza ambientale in *standard* esigibili di pianificazione, *disclosure* e controllo interno; significa, infine, sul piano commerciale, riconoscere che il potere regolativo degli *standard* è oggi il vero terreno della competizione tra ordinamenti.

[116] D. FIORI, *Strategic Autonomy, Circular Economy and Industrial Policy in the EU*, *European Law Journal*, 2024. L. KRÄMER, *EU Environmental Law,* Sweet & Maxwell, London, 2015 (8ª ed.).
[117] IFRS FOUNDATION, *ISSB—IFRS S1 and S2 Climate and Sustainability Standards*, London, 2023.

In questa prospettiva, la circolarità cessa di essere un lessico tecnico per diventare criterio ordinatore della politica economica e, insieme, parametro di legittimità dell'azione pubblica e privata[118]. La sfida britannica, che è al contempo giuridica e geopolitica, non consiste nel rivendicare una divergenza simbolica, ma nel costruire un'autonomia sostanziale fondata su *standard* elevati, verificabili e interoperabili. Solo così il Regno Unito potrà convertire la propria posizione di cerniera tra sistemi regolativi[119] in un vantaggio strategico, evitando il doppio scoglio della marginalità normativa e del *dumping* ambientale, e restituendo alla circolarità la sua natura originaria di progetto istituzionale capace di governare, e non subire, la transizione.

[118] R. FALKNER, *Climate and Environmental Leadership after Brexit: Britain as a Green Middle Power?*, *International Affairs*, 2022.
[119] A. ELIANTONIO, *Post-Brexit Environmental Governance in the UK*, *Journal of Environmental Law*, 2024.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-E3F

Teoria e storia costituzionale

Reformation, Rebellion, and Murdered Monarchs: Historical Research Requests at the Crown's State Paper Office in the Long Eighteenth Century

Isabel B. Taylor
Head of Department, Archival Core Functions, University of Hamburg Archives

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Reformation, Rebellion, and Murdered Monarchs: Historical Research Requests at the Crown's State Paper Office in the Long Eighteenth Century

di Isabel B. Taylor*

Abstract (Eng): This paper continues The Crown and Its Records' examination of historical research at the State Paper Office (SPO) to cover the period following 1689 and examine how political concerns influenced the granting of access to the archive's materials during this tumultuous era. The nineteenth-century readers' register is analysed in detail for the first time, in tandem with internal papers from the SPO and other sources, to provide insight into specific use cases and an overview of historical research at the SPO in general. Narrative history was still an important vehicle for constitutional-political polemic, and the Government provided generous access for projects that supported its own interests, such as David Hume's 'Tory' history of England. Conversely, the administration was concerned to prevent uses that could contribute to a febrile political situation, such as the crisis of 1812 or later tensions with the United States. Overall, however, a picture emerges of increasingly liberal access decisions --particularly following the 1832 Reform Act-- with generosity shown to non-Jesuit Catholics researching Reformation history, female historians exploring the lives of English Queens, and foreign scholars (against whom the Government was fearful of being perceived to discriminate).

This paper continues *The Crown and Its Records'* examination of historical research at the State Paper Office (SPO) to cover the period following 1689 and examine how political concerns influenced the granting of access to the archive's materials during this tumultuous era. The nineteenth-century readers' register is analysed in detail for the first time, in tandem with internal papers from the SPO and other sources, to provide insight into specific use cases and an overview of historical research at the SPO in general. Narrative history was still an important vehicle for constitutional-political polemic, and the Government provided generous access for projects that supported its own interests, such as David Hume's 'Tory' history of England. Conversely, the administration was concerned to prevent uses that could contribute to a febrile political situation, such as the crisis of 1812 or later tensions with the United States. Overall, however, a picture emerges of increasingly liberal access decisions --particularly following the 1832 Reform Act-- with generosity shown to non-Jesuit Catholics researching Reformation history, female historians exploring the lives of English Queens, and foreign scholars (against whom the Government was fearful of being perceived to discriminate).

Introduction

While *The Crown and Its Records* concludes after the Glorious Revolution of 1688/89, the period between this event and the amalgamation of the State Paper Office (SPO) with the Public Record Office (PRO) in 1854 also provides an interesting constitutional-political context (conflict between Whigs and Tories, Jacobite rebellion, repression and eventual emancipation of Catholics, reaction to the French and American Revolutions, and the democratic milestone of the Great Reform Act) in which to analyse the SPO's subsequent

* Head of Department, Archival Core Functions, University of Hamburg Archives

[1] * Affiliation: Head of Department, Archival Core Functions, University of Hamburg Archives. I. B. Taylor, *The Crown and Its Records: Archives, Access, and the Ancient Constitution in Seventeenth-Century England*, Berlin, De Gruyter, 2023.

loys a number of examples in order to provide a first impression of these uses, with particular attention to the first half of the nineteenth century and the upsurge of historical research at the SPO as captured by both the Office's internal papers and its register of approved readers. Throughout, this essay explores how historians' access to the archives' officially secret holdings was regulated and whether, in a time when history-writing was extremely politicised, their respective political agendas played a discernible role in these decisions[2].

It is helpful first to clarify the nature and contents of the SPO after the upheavals of the seventeenth century[3]. The core collection remained the papers of the Secretary (later Secretaries) of State —traditionally regarded as secret because of the Secretary of State's role, ever since Thomas Cromwell, as the King's chief executive officer —and intelligence from English diplomats and agents abroad whom the Secretary co-ordinated[4]. (Over the centuries, however, some apparent red herrings made their way in, including poems, authors unspecified.)[5] The State Papers were officially seen throughout the period as the Crown's private collection[6]. In 1764 an official report by Sir Joseph Ayloffe and others described the contents as follows: "The State Papers relate not only to negotiations and treaties with foreign powers, but also to trade, &c., and to matters of state and council,

[2] The current boom in archival history includes some detailed examinations of access to archives during the period under review. For example, Philipp Müller's book *Geschichte machen* (Wallstein Verlag, 2019) investigates historians' uses of archives in nineteenth-century Prussia and Bavaria. Volume 2, Issue 1 of *History of Humanities* from 2017 includes a special subtheme dedicated to historians' scholarly practices –encompassing archival research and its regulation– in different parts of Europe during the eighteenth and nineteenth centuries. It contains Michael Riordan's essay *Materials for History?* which discusses the publication of official records editions in Britain during the eighteenth and nineteenth centuries as an alternative form of primary source 'access'. Also in the British context, Asheesh Kapur Siddique's *The Archive of Empire* (Yale University Press, 2024) touches on the regulation of access to the original primary sources at the State Paper Office during the nineteenth century. It is worth noting that archival access is not a new historical research focus in Continental Europe: see Volume 13 of the *Pariser historischer Studien*, "Historische Forschung im 18ten. Jahrhundert," published in 1976 and containing essays on historians' uses of archives in France and the German-speaking lands.

[3] The history of the other governmental records repositories is covered in considerable detail in *The Crown and Its Records*, particularly in Part 1 ("The Institutional Background"), so that it would be superfluous to repeat it here. Given the *sui generis* nature of the State Paper Office as an officially 'secret' repository, it would also weaken the focus of this essay.

[4] I. B. Taylor, *op. cit.*, p. 338. The preface to the calendar of domestic State Papers for George III evokes the activity and paranoia of this fulcrum of executive power in a small and heavily centralised island superpower: "the Secretary of State had the pulse of the people of this country in his hand; and if, from any cause, it became quickened to an unusual degree, these papers show the remedies resorted to in order to restore tranquility. Our foreign relations were also watched with an anxious eye. The regulation of the fishery upon a distant coast, or upon our own, might easily give rise to complications. A clever and unscrupulous journalist, or an emissary from abroad endeavouring to obtain skilled workmen, had the Secretary's attention. An overzealous or not over- judicious Admiral in our Navy abroad, or a Lord Lieutenant of Ireland lacking in sagacity, might either of them be the means of disturbing the Secretary's quiet. If a meritorious public officer had exerted himself in the discharge of his duties to the King's satisfaction, the Secretary had the pleasure to communicate the Royal approbation; or, should another require removing from his post, the Secretary had to make the announcement, to find fitting language for so disagreeable a duty." J. Redington (ed.), *Cal. Home Office Papers (1760 [25. Oct.] -1765)*, London, Longman & Co., 1878, pp. iv-v.

[5] PRO 6/325 f 34.

[6] I. B. Taylor, *op. cit.* p. 7; M. Riordan, *'The King's Library of Manuscripts': The State Paper Office as Archive and Library*, in *Information & Culture,* vol. 48, n. 2, 2013, p. 181.

which, since the death of Charles I., have been brought into the office and are exceedingly numerous, and of the greatest importance."[7]

At the beginning of the Office's history there was substantial concern to protect its sensitive contents from prying eyes. During the Jacobean era a tripartite system for approving access requests developed: the Keeper of the SPO (Sir Thomas Wilson) had discretion to grant access to government ministers himself, the Lord Chamberlain adjudicated requests from English agents abroad, and the King himself approved or denied all external requests, including historical research enquiries[8]. However, following the Restoration, access was simplified but also further restricted: Charles II appears to have insisted on applications for a Royal warrant for all uses, including official government use[9]. This essay examines the developments in the access regime following the Glorious Revolution of 1688/89.

Internal Government uses of the State Papers

Although external uses of the State Papers by historians are the focus of this essay, some useful context for this investigation may be provided by way of a brief description of the SPO's role in the administration. One piece of evidence following the Glorious Revolution suggests that in 1692 the Lords were able to order documents from the SPO directly, bypassing the permissions regime, but given how few internal SPO records have survived, it is impossible to determine whether this was representative of Parliamentary use in general at the time[10]. In 1794, a House of Commons Committee asked permission from the Home Department to search the SPO for material on the 1715 treason conviction of a Jacobite (the records were not, however, kept in the SPO)[11]. It therefore appears that if, indeed, Parliamentary access was liberalised following the Revolution, this convention did not hold over time.

Individual Government officials appear to have still been subject to the Royal warrant system following the Glorious Revolution, even for uses that were essential to allow the official concerned to actually perform the work for which he had been appointed. For example, Sir Joseph Williamson, Keeper of the SPO during the late seventeenth century, received a warrant from the (re-established) Crown in 1690 to permit "Sir Charles Hedges, Judge of the High Court of Admiralty, to search for all papers and books connected with his court, and to copy or carry them to his own house, upon giving receipt," while in 1775 Prime Minister Lord North needed a royal warrant to use all the SPO correspondence, access which was clearly necessary to enable him to do his job, particularly given the crisis in the American colonies[12]. By contrast, throughout the period the Secretaries of State themselves were able to obtain tranches of material without a Royal warrant, and often had them sent directly to their homes. These large-scale transfers began early (and, incidentally, often led to records going missing). For example, in 1704 the Earl of Nottingham

[7] Ayloffe quoted in W. N. Sainsbury, *7th Appendix to the Thirtieth Report of the Deputy Keeper of the Public Records*, London, Eyre & Spottiswoode, 1869, p. 259.
[8] I. B. Taylor, *op. cit.*, p. 421.
[9] I. B. Taylor, *op. cit.*, pp. 432-436.
[10] I. B. Taylor, *op. cit.*, pp. 436-437.
[11] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 279.
[12] W. J. Hardy (ed.), *Cal. State Papers Dom. (1690-1691)*, London, Eyre & Spottiswoode, 1898, p. 157; W. N. Sainsbury, *op. cit.*, pp. 219, 267.

was able to directly order correspondence between Spain and the Crown with no warrant, and the SPO sent him all the King of Spain's letters from 1658-1672 although Nottingham had requested only one[13]. The old rule of more restrictive access for diplomatic use, as imposed under Wilson, was no longer observed: in 1770 Secretary of State Lord Rochford was able to obtain a loan of the Portuguese correspondence for Robert Walpole, the envoy to Portugal, with no reference to the Lord Chamberlain[14].

Extremely restrictive regulations for the use of the SPO's contents were in place for those working in the Office itself. For them, simply being appointed was not enough; additional Royal warrants were necessary to give them access to the SPO's materials. The special role played by the Office in the intelligence system may (perhaps) explain this practice. In an age before security clearances, these warrants may have fulfilled a similar function in providing long-term, in-depth access to the materials in this secret archive, clearly a different case to the targeted uses made by Secretaries of State of particular records or records groups (usually those generated by their own offices). For example, when Sir Joseph Ayloffe, Andrew Ducarell and Thomas Astle were appointed to catalogue the SPO's holdings in 1764, a warrant was granted by George III to the then-Keeper Andrew Stone (who had received his own warrant in 1762) to give them access to the holdings so as to enable them to actually do so[15].

This background may make some sense of the otherwise baffling restrictions imposed on official historical uses of the records. Rymer's *Foedera*, a compilation of treaties between England and other countries made by Thomas Rymer, the Historiographer Royal, was at least a semi-official project of the Whig government under William III, as shown by Riordan's excellent overview[16]. The work was eventually published in a very limited run of 250 copies and deposited in Government offices for reference or given to members of the Government and their friends –historians could only consult it on the spot at the records offices[17]. The limited diffusion of the work had the effect of keeping the contents semi-secret, so that the project had the appearance of an internal one from the outset.

A compilation of England's foreign treaties would clearly have been of particular utility for a post-Revolution Government headed by a new Dutch monarchy, but the problem of locating English treaties and thereby identifying England's relations with foreign states was an old one. It had already inspired a massive sortation project in the early Stuart era by archives keeper Arthur Agarde of treaties located in the separate Exchequer repositories[18]. However, with the establishment of the SPO a problem of divided custody of the treaties developed between it and the Exchequer repositories, which seems to have exacerbated the problems of physical control created by embezzlement, and eventually led to

[13] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, pp. 252-253.
[14] W. N. Sainsbury, op. cit., p. 265; G. W. Rice, The Fourth Earl of Rochford as Diplomat, www.gale.com%2Fintl%2Fessays%2Fgeoffrey-w-rice-fourth-earl-of-rochford-diplomat-secretary-of-state-1749-75&usg=AOvVaw0K4RAI9dhTwl1WgUkwbiQV&opi=89978449, accessed on 02.09.2025.
[15] J. Redington, *op. cit.*, pp. 237, 505.
[16] M. Riordan, *Materials for History? Publishing Records as a Historical Practice in Eighteenth-and Nineteenth-Century England*, in *History of Humanities*, vol. 2, n. 1, 2017, pp. 62-63.
[17] M. Riordan, *op. cit.*, *Materials for History*, p. 63.
[18] N. Popper, *From Abbey to Archive: Managing Texts and Records in Early Modern England,* in *Archival Science* n. 10, 2010, pp. 260-261; I. B. Taylor, *op. cit.*, pp. 60-61.

practical problems for searchers[19]. The consequences are evoked by a report from Henry Muddiman to Joseph Williamson (Keeper of the SPO) during the Restoration: following a summary of the latest domestic and foreign intelligence (Williamson's real main focus during his time at the Office), Muddiman comments that he despairs "of finding in the Paper Office several treaties wanted by Lord Arlington, they being in some private reserve."[20] It is noteworthy that despite this practical and semi-official background, Rymer still had to obtain a Royal warrant in order to hunt for treaties in the State Papers[21].

The warrants to carry out research for the *Foedera* were person- rather than project-specific, and even when the later regime accommodated historical research without a Royal warrant but with permission from the Secretaries of State, researchers on the project still had to obtain official permission to be allowed to use the SPO's materials for their work. This access was eventually scaled back and limited to specific documents, so that the *Foedera* researchers were deprived of the free run of the Office. It may be that these restrictions were imposed as a by-product of SPO Keeper John Bruce's territorial reaction to the activities of the Parliamentary Records Commission, as a result of which the commissioners' authority to access the records directly for their arrangement and description projects was removed in 1800: instead, Bruce's new access regulations of that year made the requirement of approval from the Secretaries of State universal[22].

Given the number of official actors now involved, the procedure for obtaining permission was labyrinthine. In 1812 John Caley, secretary to the Commission on the Public Records, sent a letter to Home Secretary Lord Sidmouth, enclosing an official Order from the Board of Commissioners, to ask for Sub-Commissioner Dr. Adam Clarke to be allowed to transcribe "certain Papers in the State Paper Office" contained in an enclosed list, since he was currently "employed by the Direction of the Board on a Supplement and Continuation to Rymer's *Foedera*."[23] Clarke himself noted in his own letter of request to the Commissioners that after receiving permission from the Principal Secretary of State (in 1810), he had "transcribed from the General Index at the State Paper Office, a List of such Instruments there deposited, as I judge necessary to supply defects in Rymer's *Foedera*, from the time of Hen. VIII to that of Charles I."[24] So Clarke first had to obtain permission simply to make this list of documents that he then wished to transcribe, and then again to transcribe specific documents from the list. In both cases he proceeded via a formal request made by the Commissioners on his behalf to Sidmouth.

In 1815 Clarke had to get another order from the Commissioners with which to ask Sidmouth for permission "to examine the Collection of Royal Letters in the State Paper Office, & to point out those which I might judge proper to assist in forming the continuation & supplement to the *Foedera*," a request accompanied by a list of specific letters to have copied by the SPO[25]. Later on, in 1821, the Commissioners' secretary Caley wrote

[19] I. B. Taylor, *op. cit.*, p. 145.
[20] M. A. Everett Green (ed.), *Cal. State Papers Dom. (1664-1665)*, London, Eyre & Spottiswoode, 1863, p. 551.
[21] W. J. Hardy (ed.), *Cal. State Papers Dom. (1693)*, London, Eyre & Spottiswoode, 1903, p. 288.
[22] This episode is outlined by A. K. Siddique in *The Archive of Empire: Knowledge, Conquest, and the Making of the Early Modern British World*, New Haven, Yale University Press, 2024 (Kindle edition), p. 234, 238.
[23] SP 45/25 f 34 r, f 35 r.
[24] SP 45/25 f 36 r and v; PRO 6/325 f 6.
[25] SP 45/25 f 43 r.

Henry Hobhouse, Under-Secretary of State for the Home Department, to ask him to persuade Sidmouth (still Home Secretary) to allow transcripts of selected diplomatic papers from Williamson's collection in the SPO to be included in the new edition of the *Foedera*, and followed this up with a list of the specific papers that the Commissioners wanted transcribed, with a request to Sidmouth to allow this[26]. This extremely differentiated permissions regime continued, with individual permissions required respectively for the inspection, transcription, and publication of records for the *Foedera* – in another example in 1826, the Commissioners were allowed to obtain reproductions "of Treaties & Public acts, for continuation of Rymer's Foedera," and then again in 1830 of "the interrogatories framed by King James I" for the examination of Guy Fawkes under torture[27]. Overall it appears that, despite its at least semi-official status, no special favour was shown to the *Foedera* project.

External non-historical enquiries

Legal enquiries, often made by law firms on behalf of their clients, were frequent in the eighteenth and particularly the nineteenth centuries, as many entries in the readers' register show. One highlight is a request by Messrs. Lawlesse, Crosse & Batty in 1829 for documents relating to "the title and family of the Duke of Lennox & Richmond."[28] Indeed, such requests mostly revolved around similar attempts to clarify property, estates and peerages, with enquiries covering, among other claims, property in Newfoundland, the entire province of Nova Scotia, Royalist estates sequestered during the Civil War period and seized Jacobite estates, as well as cases concerning properties in Ulster or Ireland more generally, sometimes stemming from the seventeenth-century Protestant plantations[29]. In 1821 an Irish solicitor corresponded at length with the SPO concerning the University of Dublin's claims to property in Ireland from the reign of James I[30]. The forfeited Jacobite Annandale estates and the succession to their title generated multiple requests over the years, including from a Mr. C. Johnson who seems to have had a mixed legal and genealogical interest: in 1822 he sought information on the possible pardon and first name of his (probable) ancestor, a Mr. Johnston (brother of the Marquess of Annandale) whom he described as "a revolting Captain" (emphasis in the original)[31]. Municipalities also used the SPO: in 1837 papers on the corporation of Louth (Ireland) were sought by its town clerk, while the 1684 charter for the town of Cambridge was requested in 1821[32]. A highly unusual use case in 1769 concerned access to papers relevant to the Rev. Thomas Sampson's Court of King's Bench action over profits from pews in Hammersmith Chapel against Stephen Bland --who took up the collection during the services-- in which the Secretary of State (Lord Weymouth) and the SPO's employees were also subpoenaed to appear at the trial[33]. The boundary between legal and historical research was sometimes

[26] SP 45/25 f 71 r, f 73 r.
[27] PRO 6/325 f 18, f 25.
[28] PRO 6/325 f 22.
[29] SP 45/25 f 12 r; PRO 6/325 f 21, f 41, f 45, f 48; W. N. Sainsbury, *op. cit.*, pp. 219, 262, 267-268, 276, 281.
[30] SP 45/25 f 74 r, f 75 r, f 76 r.
[31] SP 45/25 f 77 r; PRO 6/325 f 30, f 40.
[32] PRO 6/325 f 39, SP 45/25 f 78 r, f 79 r.
[33] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 264.

ivated more by historical interest, such as Edward Protheroe's enquiry to see these papers *in general* in 1835[34]. In 1839 a barrister, F. O. Martin, for some reason wanted "returns […] of the number of Catholics in England" in 1705[35]. Foreign enquirers were given access to the State Papers, apparently in their countries' legal interests. In 1809, 1812, and 1814 a Mr Lorentz was allowed to view and sometimes copy treaties between Britain and Hesse-Cassel, while in 1840 the Dutch Minister Dedel was given access to British diplomatic despatches from Turin[36].

For legal or legal-adjacent enquiries, no Royal warrant was required: it appears that the approval of the Secretary of State was sufficient. It is unsurprising that enquiries made in pursuit of legal rights were approved. To have done otherwise would have been in dissonance with the longstanding common-law principle of every individual's right of access to the separate public records in matters concerning his or her own legal interest[37].

External historical enquiries

These examples provide a useful basis of comparison with external historical research requests made after the flurry of such uses that the Crown had approved at the SPO in the 1670s, discussed in *The Crown and Its Records*[38]. For instance, in contrast to the legal enquiries (for which permission was granted by the Secretary of State), rather less relaxation was shown concerning an apparently historical enquiry concerning the family of the Earl of Shaftesbury. Although Lord Shaftesbury himself was allowed by the Secretary of State to have the SPO papers searched without a Royal warrant in 1767 for information concerning his great-grandfather –one of various apparently genealogically-motivated enquiries by aristocrats throughout this period— a later, ostensibly unconnected enquiry by Edward Hooper "to inspect and take notes from correspondence in the Paper Office relative to Lord Shaftesbury's family" was approved only after the Secretary of State had laid his letter "before the King" and gained his permission[39]. The dating of this in the Calendar as "1769?" is mistaken; this is undoubtedly the same request that appears in the domestic papers for George III in 1772. In the latter it is related that Hooper, whose curiosity had been piqued by an incident recounted in Sir John Dalrymple's autobiography, wished to view correspondence written by a 'Mascal,' a spy at the Hague employed by Sir Leoline Jenkins (Secretary of State from 1680-1684), in which Mascal had apparently "offered to assassinate or poison" Shaftesbury, although Hooper's letter suggests that he actually wanted to verify a subsequent, unspecified episode from the correspondence[40]. It is hardly surprising that Secretary of State Rochford decided to obtain Royal approval to grant this request, considering that it suggested a plot by a member of the Government to

[34] PRO 6/325 f 34.
[35] PRO 6/325 f 43.
[36] PRO 6/325 f 5, f 7-8, f 48.
[37] Sir Edward Coke quoted in F. S. Fussner, *The Historical Revolution: English Historical Writing and Thought, 1580-1640*, Routledge and Kegan Paul, London, 1962, p. 32; Rot. Parl. ii. 314 Nr. 43 (1372), reproduced in F. S. Thomas, Notes of Materials for the History of Public Departments, W. Clowes & Sons, London, 1846, p. 114; I. B. Taylor, *op. cit.*, pp. 69-70, 145-146.
[38] I. B. Taylor, *op. cit.*, pp. 435-436.
[39] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, pp. 263-264; R. A. Roberts (ed.), *Cal. Home Office Papers (1770-1772)*, London, Longman & Co., 1881, pp. 491, 630.
[40] R. A. Roberts, *op. cit.*, p. 491; D. Davies, *Sir Leoline Jenkins*, *Dictionary of Welsh Biography*, https://biography.wales/article/s-JENK-LEO-1625#?c=0&m=0&s=0&cv=0&manifest=https%3A%2F%2Fdamsssl.llgc.org.uk%2Fiiif%2F2.0%2F4670944%2Fmanifest.json, accessed on 02.09.2025.

kill a member of a leading family, and it shows an unexpectedly relaxed attitude by the Crown that permission was in fact granted. The rapid dynastic turnover in English history may have contributed to the Crown's overall liberal attitude to access at the SPO —the Hanoverians probably did not fear repercussions for themselves from Stuart-era intrigues.
While there were numerous enquiries concerning local history –especially in the nineteenth century, as shown by the readers' register— these appear to have been more focused (a particular charter granted to a particular borough by a particular king), often related to legal purposes, and on the whole politically neutral. It is worthwhile outlining the other main classes of historical user before embarking on a detailed analysis of use cases for which significant documentation has survived. Historically-minded aristocrats (such as Lord Gower, in 1832) seem to have had little difficulty in accessing State Papers, including foreign records, for their private research[41]. Army officers were also able to access military records for their historical interest: for example, in 1831 a Colonel Mackinnon was given access to Charles II's military papers and articles of war[42]. However, clergymen made up a particularly prolific group of historical searchers, as numerous entries in the readers' register testify (in addition to the specific cases examined in this essay). Of the episodes in England's tumultuous religious history that fascinated Anglican clergymen during this period, the Reformation, the Gunpowder Plot, and Archbishop Cranmer were particularly popular[43].
The convention of trusting divines with the State Papers had begun early: in the reign of Charles II, Scottish clergyman Gilbert Burnet had received a warrant to use whatever he needed at the SPO for his official history of the English Reformation[44]. A far more contentious church historian, Jeremy Collier, was given equally free rein in the SPO in 1709, with a warrant issued by Queen Anne for him to be allowed to use and copy whatever "records and papers" that he should "judge fit for his purpose" for his *Ecclesiastical History*[45]. Collier was a famous renegade Jacobite bishop, although his loyalty to James II may have worked somewhat to his advantage with Anne, as the last of the Stuarts[46]. His antipathies to the House of Orange, including his refusal to swear the Oath of Allegiance to William and Mary as a leader of the non-juror element in the Church of England, were well-known: he was imprisoned for a pamphlet rejecting the legitimacy of the new monarchs, visited Romney Marsh in the hope (it was suspected) of meeting the exiled James II there, and even granted absolution to two would-be assassins of William and Mary, as a result of which he was permanently outlawed[47]. Following Anne's accession to the throne, the Royal court attempted to draw the non-jurors back into the Church of England[48]. Anne's blanket permission to the still-outlawed Collier to use the SPO for his

[41] PRO 6/325 f 28.
[42] PRO 6/325 f 26.
[43] PRO 6/325 throughout.
[44] I. B. Taylor, *op. cit.*, p. 435; W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 219.
[45] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, pp. 219, 256.
[46] W. Hunt, *Jeremy Collier*, https://en.wikisource.org/wiki/Dictionary_of_National_Biography,_1885-1900/Collier,_Jeremy, accessed on 02.09.2025; J. Paul, *Jeremy Collier RIP: Bishop and Outlaw*, https://spochistoryproject.wordpress.com/2014/04/06/jeremy-collier-rip-bishop-and-outlaw/, accessed on 02.09.2025.
[47] W. Hunt, *op. cit.*; J. Paul, *op. cit.*
[48] J. Paul, *op. cit.*

History may therefore have been part of her campaign to woo him and his followers back to the Church.

The Anglican clergyman John Strype appears to have been given similarly generous access to the SPO for his own multi-volume history of the English Reformation: O'Day explains that Archbishop Tenison brokered Strype's access to the State Papers in 1699 for this project[49]. It therefore appears that, as with the earlier, officially-sponsored Burnet history, the Government was confident that Strype's account would conform to orthodox Anglican understanding of the Reformation. The SPO's papers contain a list of "Ecclesiastical Papers, from 1550 to 1580" of which Strype had ordered copies in 1725[50]. From the sources cited throughout his history, it is clear that Strype was given permission to use and publish a wide range of materials, including correspondence from Elizabeth I that has a strongly personal flavour, as well as Privy Council documentation concerning the imprisonment of Mary, Queen of Scots[51].

It is noteworthy that already in the early eighteenth century Strype had a sound understanding of the historical method, which he expressed in interesting harmony with the developing common-law rules of evidence: "My Relations of Things are not Hear-says, nor taken up at second hand, or compiled out of other Men's published Writings; but I have gone as near the Fountain-head as possible; that is, to Archives, State-Papers, Registers, Records, and Original Letters, or else to Books of good Credit printed in those Times; directing more surely to the Knowledge how Affairs then stood"[52]. He assures the reader of his conscious integrity and impartiality[53]. Further, in order to avoid inadvertent distortion, "I have chosen commonly to set down Things in the very Words of the very Records and Originals, and of the Authors themselves, rather than in my own, without framing or dressing them in more Modern Language"[54].

Strype's comments on the historical method contrast strikingly with David Hume's initial attitude to primary source research for his later, multivolume *History of England* project, as do their respective practices. For the same events, such as the fate of Mary, Queen of Scots, whereas Strype transcribes original sources from the SPO for his analysis, Hume relies on secondary sources including Strype and apparent transcriptions of State Papers contained in the Cotton collection (although considering the divided custody between Cotton's so-called "library" and the SPO, some of these "MS" may in fact have been original State Papers)[55]. Unlike other historians, Hume seems to have been defeated rather than inspired by the sheer volume of material available to him at the SPO. Gossip passed down to us via Isaac Disraeli relates "that certain manuscripts at the State Paper Office had been prepared for his inspection during a fortnight, but he never could muster

[49] Rosemary O'Day, *The Debate on the English Reformation (Issues in Historiography)*, 2nd edition, Manchester, Manchester University Press, Kindle edition, 2015, p. 56.
[50] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 257.
[51] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 219; J. Strype, *Annals of the Reformation and Establishment of Religion […]*, vol. III, Part 1, Oxford, Oxford University Press, 1824, pp. 524-526.
[52] J. Strype, *op. cit.*, vol. 1, p. 6 (unnumbered).
[53] J. Strype, *op. cit.*, vol. 1, p. 6 (unnumbered).
[54] J. Strype, *op. cit.*, vol. 1, p. 7 (unnumbered).
[55] I. B. Taylor, *op. cit.*, p. 118; David Hume, *A History of England*, vol. 4 (1778 ed.), Indianapolis, Liberty Fund Reprint 1983, see eg. pp. 283-284, https://oll-resources.s3.us-east-2.amazonaws.com/oll3/store/titles/791/Hume_0011-04_EBk_v6.0.pdf, accessed on 02.09.2025.

courage to pay his promised visit": although the context is not completely unambiguous, it appears to suggest that this was before, and not after, he had completed his *History*[56]. Another account relates that, probably on a completely different occasion (since it does not sound as if the staff had pre-selected sources for him in this instance), Hume did visit the SPO, and was horrified: "There is a tradition in the State Paper Office that when Hume was shown the vast mass of MSS. in that repository, he said that if he were to attempt to read them his history would never be written."[57] This anecdotal evidence strongly suggests that, contrary to the impression given by Firth, Hume was either granted permission to use the holdings *before* he began work on the History, or that this was at the very least seen as a possibility[58].

Hume covered up his overwhelm with braggadocio, outlining his historical method in a letter to the Abbé le Blanc in 1754 after he had concluded Volume 1: "If you consider the vast Variety of Events, with which these two Reigns, particularly the last, are crowded, you will conclude, that my Narrative is rapid, and that I have more propos'd as my Model the concise manner of the antient Historians, than the prolix, tedious Style of some modern Compilers. I have inserted no original Papers, and enter'd into no Detail of minute, uninteresting Facts. The philosophical Spirit, which I have so much indulg'd in all my Writings, finds here ample Materials to work upon."[59] This superficial method of working apparently eschewed other forms of fact-checking as well. While writing the history Hume was employed as the librarian of the Advocates' Library in the Cotton Collection, where he used "the common accounts, and the most obvious sources of history," as well as a faulty edition of a work that had long since been corrected[60]. Here he became so comfortable lying on the sofa with his legs up, writing inside the volumes as he used them (!), that he "rarely rose to pursue obscure inquiries, or delay by fresh difficulties the page which every day was growing."[61] There is a similar anecdote in circulation attributed to an old Scottish friend of Hume's, that the latter "read a vast deal before he set about a piece of his book; but his usual seat was the sofa, and he often wrote with his legs up; and it would have been unco' fashious [Scottish for 'extremely irksome'] to have moved across the room when any little doubt occurred."[62]

This slapdash approach eventually led to stress, however. Disraeli relates an incident detailed in a letter to one of Hume's friends, that the appearance of William Murdin's collection of Elizabethan State Papers in 1759, the contents of which contradicted Hume's preconceptions, caused Hume to wildly stop press on his own Elizabethan instalment and exclaim "We are all in the wrong!"[63] A perusal of the various volumes of the *History* shows

[56] I. Disraeli, *Curiosities of Literature* (2nd ed.), vol. 3, London, Frederick Warne & Co., 1889, p. 386.
[57] A. Bisset, *Essays on Historical Truth*, London, Longmans, Green, and Co., 1871, p. 152.
[58] C. H. Firth, *The Development of the Study of Seventeenth-Century History*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 7, 1913, p. 33.
[59] Hume quoted in M. Baumstark, *David Hume: The Making of a Philosophical Historian. A Reconsideration* (PhD thesis, Edinburgh 2007), p. 149.
[60] Disraeli, *op. cit.*, p. 386.
[61] Disraeli, *op. cit.*, p. 386.
[62] Quoted in W. Borman, *Hume as Historian*, https://incudireddere.wordpress.com/2017/06/06/of-humean-nature/, accessed 02.09.2025.
[63] Disraeli, *op. cit.*, p. 386. While Disraeli is not explicit about the topic of Murdin's book or Hume's new volume, the date cited for this episode in the context of the works' publication histories means that it can only have been the reign of Elizabeth I.

that Hume gradually abandoned his original bullish resolve to avoid using original sources and started to cite private collections of State Papers (originals or transcriptions), such as Milton's and Clarendon's, as well as accounts of State Trials. By 1760 his attitude to the usefulness of original primary sources had apparently transformed: with regard to the ancient Greek historians, in a letter to Dr Robertson he commented "what can you do in most places with these authors but transcribe and translate them? no letters or state papers from which you could correct their errors, or authenticate their narration, or supply their defects."[64]

The lack of SPO materials in Hume's own history increasingly troubled him, so that he formed a late resolve to go back and consult all the primary sources that he had left out and revise the *History* for a planned new edition, writing to Andrew Millar in 1767 that "I intend to give up all my leisure time to the correction of my History" and "read carefully all the records in the Paper Office, as far back as they go, and shall leave nothing untried that may bestow the greatest exactness upon it."[65] Although Hume seems to have given Secretary of State Conway and George III the impression of intending a *new* History, to pick up where the last one had left off at the Glorious Revolution and cover the Hanoverian era – at which the King offered him all the help that he could provide and "was pleased to say, that he very willingly complied with my request, and was glad to hear of my intentions"— Hume confessed in his private correspondence that actually his main object was only "to run over such papers as belong to the period which I have already wrote, in order to render that part of my History as little imperfect as possible. It would be folly to think of writing any more."[66] The King went to considerable trouble on Hume's behalf, even sending "to me the Baron Behr, minister for Hanover, to tell me that he had ordered over some papers from Hanover, to be put into my hands, because he believed they would be of use to me."[67]

The relationship between Hume's interactions with the King and his official request to use the SPO in 1767, which was granted by Lord Shelburne, Secretary of State for the Southern Department, is not entirely clear[68]. Hume's social connections had clearly helped him to obtain this access, which Firth describes as exceptional[69]. The economist Adam Smith had encouraged Hume to continue his history and expressed the opinion, reported to Hume by Millar in late 1766, "that the History of this country, from the Revolution, is not to be met with in books yet printed; but from MSS. in this country, to which he [Smith] is sure you will have ready access, from all accounts he hears from the great here" —which indicates, unsurprisingly, that post-Revolution materials were more strictly guarded than the sources for the period before, since they related to the current dynasty[70]. However, the King's enthusiasm for the project was likely prompted by the monarchist stance that Hume had taken in his earlier history, which was quickly received

[64] Hume quoted in J. H. Burton (ed.), *Life and Correspondence of David Hume*, Edinburgh, William Tait, 1846, vol. II., pp. 83-84.
[65] Hume quoted in J. H. Burton, *op. cit.*, p. 409.
[66] Hume quoted in J. H. Burton, *op. cit.*, pp. 394-395.
[67] Hume quoted in J. H. Burton, *op. cit.*, pp. 394-395.
[68] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 263.
[69] C. H. Firth, *op. cit.*, p. 33.
[70] Hume quoted in J. H. Burton, *op. cit.*, p. 393.

as a prominent example of Tory historiography (partly because it aimed at undermining Whig veneration for the 'Ancient Constitution') and despite its defects eventually became the leading work on English history[71].

The case of Hume is anomalous both in terms of the Crown's vocal excitement about his project and willingness to make extraordinary accommodations for him, and Hume's contrasting lack of application in using the sources so generously opened to him. It does, however, highlight the central importance of social connections and political outlook in brokering access to these normally very restricted sources in the eighteenth century. In 1780 an equally programmatic use of the SPO's papers was allowed, this time for a history of the North American British colonies projected by George Chalmers, approved by George Germain, Secretary of State for the Colonies[72]. Chalmers was a refugee from the American wars who had been vocally critical of the Revolutionaries, and Germain, noting the need "to encourage so useful a work," ordered the SPO's staff to allow Chalmers to access and copy whatever papers in the SPO "as he judges proper for his purpose."[73] Later Chalmers was given equally free rein in the SPO for his "History of Scotland" (1813), most likely the work known as *Caledonia*[74].

Hume and Chalmers' projects, both of which clearly supported Establishment interests, form an interesting contrast with the Roman Catholic priest John Lingard's project, which began publishing in 1819. This painstaking history of England from its beginnings until the Revolution of 1688 was characterised by a moderate tone calculated to support its political agenda: by distancing English Catholics from the Jesuits and Ultramontanism and aligning them with Cisalpinism, an English form of Gallicanism, it aimed to bring about Catholic Emancipation from the penal laws in Great Britain[75]. No trace of research by Lingard in the earlier stages of his project has survived in the SPO's internal papers, although he was given access in 1829 "To inspect the Council Books of the Commonwealth," which he duly cited in Volume 11 on Charles I and the Republican era (1830)[76]. It may be that the progress and mild style of the history had by now given him sufficient credibility to obtain permission to use these sources. Otherwise, Lingard appears to have relied throughout his work on his own meticulous analyses of other scholars' transcripts or on private collections of State Papers, such as Milton's and Clarendon's. (He was also able to enrich his history with sources from the Vatican and Propaganda Fide archives, and the famously secretive state archive in Simancas, Spain.)[77] Lingard's 1849 Preliminary Notice to his later edition of the *History* comments on the new calendars and editions of State Papers and other original sources then being published (including the collection of sources on Cromwell which Thomas Carlyle had compiled using the SPO),

[71] J. Baverstock, *'A Chief Standard Work': The Rise and Fall of David Hume's* History of England*. 1754-c. 1900*. (PhD Thesis, University College London 1997), pp. 2, 7, 17.
[72] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 268.
[73] W. N. Sainsbury, *op. cit.*, p. 268. Siddique analyses Chalmers' request in detail, A. K. Siddique, *Access Denied*, https://www.hnn.us/article/access-denied, accessed on 02.09.2025.
[74] PRO 6/325 f 7.
[75] J. Vidmar, O.P., *John Lingard's History of the Reformation: History or Apologetics?* in *The Catholic Historical Review*, vol. 85, n. 3, 1999, pp. 386, 392-394.
[76] PRO 6/325 f 19.
[77] J. Vidmar, *op. cit.*, pp. 391-392; E. Jones, *John Lingard and the Simancas Archives* in *The Historical Journal*, vol. 10, n. 1, 1967, pp. 57-76.

which he had taken care to integrate into this new edition –again, apparently, not attempting to obtain access to the originals in the SPO[78]. This discussion suggests that even at this late date and despite the fact that he had been allowed to see the Council Books, he still saw himself as dependent on published sources. Either Lingard never lobbied for comprehensive access to the SPO in the first place, because he felt that he would not be granted it, or he was denied and the record of the request has not survived.

The fact that the SPO was hardly consulted at all in Lingard's case makes all the more surprising the generous access granted for a later edition of another Catholic church history of England by Charles Dodd (the pseudonym of the Catholic priest Hugh Tootell), which began publishing in 1839 with extensive revisions by the Rev. M. A. Tierney, another Catholic historian[79]. Not only was access allowed to the SPO's contents in general for this new version (for example, Cecil's correspondence while Secretary of State is cited in Volume 2), but in particular to the records of the interrogation under torture of the Gunpowder Plotters, examined in detail in Volume 4 of the History. In 1839 Tierney was allowed to make copies from sources related to "church history" from the reigns of Edward VI, Mary, and Elizabeth, and then again in 1840 he was permitted to "have copies or extracts" relating to the reigns of James I and Charles I, which, despite the vague wording, would have encompassed the events of the Plot[80]. Also in 1840, he was allowed to obtain copies from "the Marini or Vatican Papers."[81]

There was significant anti-Catholic paranoia in mid-nineteenth century England: Cantwell describes the 1860 uproar by the Protestant Alliance pressure group in response to the projected cataloguing by the Roman Catholic William Turnbull of the "foreign diplomatic papers" starting with Edward VI, forcing Palmerston to restrict Turnbull's project on the grounds "that the appointment had been unfortunate because the events of the period to be documented were so intimately connected with the national break from Rome."[82] Turnbull was particularly unappealing to the Protestant Alliance (and the 1850s ushered in an especially febrile period for ultra-Protestantism) but even so, it is still startling that such liberal access to records on English Reformation history, and in particular the highly sensitive Gunpowder Plot papers, was granted to Tierney. (Certainly William Prynne, a violently Puritan archivist of the seventeenth century, would not have approved.)

A further example also renders peculiar the fact that Lingard did not make greater use of the SPO. Home Secretary Sidmouth showed generosity to formal requests by another Catholic historian, the lawyer (and similarly Cisalpine) Charles Butler, who was "publishi-

[78] J. Lingard, *History of England* (2nd ed.), vol. I, Edinburgh, Oliver and Boyd, 1902, pp. viii-xiii; PRO 6/325 f 58 (for Carlyle's use of the SPO).
[79] E. Burton, *Mark Aloysius Tierney*, in *The Catholic Encyclopedia*, vol. 14, New York, Robert Appleton Company, 1912, http://www.newadvent.org/cathen/14723b.htm, accessed on 02.09.2025.
[80] PRO 6/325 f 43-44, f 47.
[81] PRO 6/325 f 47.
[82] J. D. Cantwell, *The Public Record Office 1838-1958*, London, HMSO, p. 192. The Protestant Alliance, chaired by Lord Shaftesbury, began in 1851 in reaction to the 1850 Papal Bull which re-established a Catholic diocesan structure in England and therewith sparked a national hysteria. F. Wallis, *Anti-Catholicism in Mid-Victorian Britain* in *Journal of Religion & Society*, vol. 7, 2005, p. 7.

ng a new Edition of his History of the English Catholics."[83] In 1819 Butler was given permission to use (if extant in the SPO) a letter from 1719 between the Duke of Norfolk and Mr Secretary Craggs concerning the Catholic relief that "was then intended," a document which was clearly of relevance to the contemporary struggle for Catholic Emancipation[84]. He wrote again in 1822 to the new Home Secretary Robert Peel, apparently concerning the same project but this time looking for material on the Gunpowder Plot[85]. Butler commented that "Much of the history of that remarkable event remains to be cleared up", which made him wish to see "the Examinations of Father Garnett and the other persons involved in the conspiracy" in the SPO, and asked Peel for an order to allow him and "another gentleman" to view the records "and make extracts from them."[86] Although the first part of this statement might suggest that Butler was sceptical about the attributions of guilt to the convicted parties, he hastened to reassure Peel that he wanted "to conciliate the general body of the catholics to the proceedings of Government and to soften asperities."[87] This promise to pour oil on troubled sectarian waters may explain Peel's decision to allow him "to see and make Memorandums from the Exam. of Fa. Garnet & the other Persons involved in the Conspiracy."[88] In 1824 Butler was similarly allowed copies of two interrogations of Francis Tresham, while he and a Mr. Gage were further permitted to see "the examinations taken in Sir Walter Raleigh's conspiracy."[89]

Thus, despite the fact that the State Papers were still regarded as the Crown's private property and the monarch was also the head of the Church of England, the government was surprisingly relaxed about giving (non-Jesuit) Catholic historians access to what, by Butler's own testimony, was still politically very sensitive material. (Further requests to use the Gunpowder Plot papers were granted to a Mr. Poynder in 1823, to the Bishop of St David's in 1824, and, in an apparent Anglican reaction to Butler's project, to the Rev. George Townsend, who was allowed to transcribe the Plot papers in 1825 and then in 1826 to see "papers relating to certain Acts of Parliament of Queen Elizabeth 1 & King James 1 in order to answer Mr. Charles Butler's Book.")[90]

Depending on their political attitudes, indeed, Protestant historians could meet with rather less co-operation. George William Meadley, whose late nineteenth-century *Dictionary of National Biography* entry describes him as "somewhat fanatical in his liberalism" and who had converted to Unitarianism substantially before its 1813 legalisation, was received with great caution about a decade before Butler, while researching a biography of the Whig hero and suspected Rye House Plotter Algernon Sidney, a proponent of

[83] SP 45/25 f 59 r; D. M. Moore, *Butler, Charles*, in *Oxford Dictionary of National Biography*, https://www.oxforddnb.com/display/10.1093/ref:odnb/9780198614128.001.0001/odnb-9780198614128-e-4179, accessed on 02.09.2025.
[84] SP 45/25 f 59 r.
[85] SP 45/25 f 80 r.
[86] SP 45/25 f 80 r; PRO 6/325 f 12.
[87] SP 45/25 f 80 r.
[88] SP 45/25 f 80 v.
[89] PRO 6/325 f 13.
[90] PRO 6/325 f 13, f 14, f 16, f 18.

limited monarchy whose *Discourses on Government* advocated for the right of revolution[91]. Meadley had previously been allowed to view the documents on Sidney at the SPO due to an "obliging order" by John Beckett at the Home Department to let him "inspect (but not […] take copies)" of records on "the Rye-House Plot and Algernon Sydney."[92] His case is worth contrasting with the permission given to a Mr Howell in 1812 to see *and copy* papers relating to Sidney and the Rye House plot, including Sidney's petitions to Charles II, which suggests that in Meadley's case, the research topic itself was not the problem[93]. Now in the same year Meadley was attempting to obtain permission to transcribe and publish three of these sources to include in the appendix of his memoirs, "as vouchers for accuracy of research."[94] His previous request (to Beckett) having gone unanswered, Meadley had then called upon him "to explain myself more fully," which had clearly failed[95]. Afterwards Meadley had mentioned these circumstances in a letter to Palmerston (currently the Secretary of War) "about some private Documents, and to whom I had been most respectably introduced."[96] Meadley, as well as a religious radical, was also a merchant from the North-East of England, and clearly hoped to establish his social *bona fides* with this remark. Palmerston had encouraged him to write again and use the elegant gambit of presuming that the original letter had simply been mislaid[97].

In this new request Meadley appeared to address objections from his interview with Beckett concerning the three sources that he wished to publish. Not only was his purpose purely scholarly and not at all sensationalist, since he merely wanted to include these documents as historical evidence, it would be unfair to refuse him permission for Sidney's own *Petition to the King after Conviction*, since it "has been long before the World, being inserted in a folio collection of such Documents published at the Revolution, and recopied in many other Works."[98] Meadley tried to pre-empt arguments that he should simply re-use the published version: he wished to transcribe the original in order to be able "to publish from the most authentic source."[99] The second source, an earlier Petition by Sidney to the Long Parliament after the sentence of execution against Charles I had been passed, "is certainly new to the world, as it shews, what is not generally supposed, that Sydney solicited a commutation of his [the King's] sentence into perpetual Banishment. By being able to present it to the public I should certainly enhance the value of my Work."[100] Finally, "The Official Account of his [Sidney's] Execution, though quoted by Dalrymple, I believe is otherwise little known. Like the second petition it is brief, and confined to matter of

[91] Midland Unitarian Association, *Our History*, https://www.midland-unitarian-association.org.uk/about-us/our-history/, accessed 02.09.2025; A. Gordon, *Meadley, George Wilson*, in: *Dictionary of National Biography*, https://en.wikisource.org/wiki/Dictionary_of_National_Biography,_1885-1900/Meadley,_George_Wilson, accessed 02.09.2025; Encyclopedia Britannica, *Algernon Sidney*, https://www.britannica.com/biography/Algernon-Sidney, accessed 02.09.2025.
[92] SP 45/25 f 30 r; PRO 6/325 f 6.
[93] PRO 6/325 f 6-7.
[94] SP 45/25 f 30 r.
[95] SP 45/25 f 30 v.
[96] SP 45/25 f 30 v.
[97] SP 45/25 f 31 r.
[98] SP 45/25 f 30 r and v.
[99] SP 45/25 f 30 v.
[100] SP 45/25 f 30 v.

fact."[101] Meadley continued by making another request to see and potentially transcribe (if present in the SPO) part of Sidney's correspondence from "1659-60."[102]

He appears to have received no response. A letter of the 17th of February 1813 from the office of Lord Holland to Home Secretary Sidmouth asks that Meadley be allowed to transcribe the two petitions to the King and Parliament respectively as well as the official report of Sidney's execution[103]. The letter asserts that Meadley "is a gentleman of respectability who will make no improper use of the documents entrusted to him," and also "well known in the literary world as the author of a life of Dr. Paley" (a key figure in the development of Unitarianism)[104]. As a result, Meadley was finally granted permission to "inspect and transcribe Papers relating to Algernon Sydney" on the 23rd of February 1813[105]. The Memoirs, published in that year, include transcriptions of these three documents, give thanks for Holland's intervention to obtain for Meadley "the un-restricted use of several documents in the State Paper Office," and contain the somewhat barbed remark that Meadley had "experienced much attention [...] from the gentlemen entrusted with the care of those public or private repositories of information, to which he had repeatedly occasion to apply."[106]

The official stonewalling in response to Meadley's requests initially seems baffling if one takes his repeated assurances of his purely scholarly purpose on face value. However, it seems likely that Meadley's actual polemical and highly propagandistic intentions —from both a constitutional and a religious point of view— were transparent. Rather than an attempt at an even-handed work of history and contrary to his protestations, the ultimate result was extremely partisan. In a key passage, he admires Milton and Sidney's "application of history to politics," of which his own book is a particularly virulent example[107]. This is a vigorously anti-Tory work: although Sidney was posthumously cleared of treason, "the inveteracy of tory prejudice still continues to assault his fame," and Meadley singles out Hume as Sidney's main impugner[108].

In this biography Meadley was still fighting the Civil War and its battles over constitutional issues, including religious freedom, of which he was ardently in favour[109]. More controversially, however, he revisited the Regicide, portraying Charles I as "a despotic and double dealing king" who ultimately compelled the Parliament to take up arms against him; far be it from *him* to celebrate Charles's end as "the fate of a misguided prince, thus solemnly called to an account."[110] Even if there were no precedent as such for Parliament's execution of the King, "the presumed sanctity of a crowned head had been as notoriously, and far more grossly, violated by Queen Elizabeth, in the trial and execution of the Queen of Scots."[111]

---

[101] SP 45/25 f 30 v.
[102] SP 45/25 f 31 r.
[103] SP 45/25 f 41 r.
[104] SP 45/25 f 41 r and v.
[105] PRO 6/325 f 7 r.
[106] G. W. Meadley, *Memoirs of Algernon Sydney*, London, Cradock & Joy, 1813, pp. xiii-xiv.
[107] G. W. Meadley, *op. cit.*, p. 55.
[108] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 286-287.
[109] G. W. Meadley, *op. cit.*, p. 26.
[110] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 12-13, 33.
[111] G. W. Meadley, *op. cit.*, p. 37.

Meadley describes the Regicide from what he portrays as Sidney's own point of view, that "the right of resisting oppression" is "essential to the general safety," so that it is "in all societies upheld by law; for when the ways prescribed by public authority cannot be resorted to, men may justly defend themselves against injustice by their own natural right," and he approvingly quotes Sidney's description of the Regicide as "the justest and bravest action that ever was done."[112] He implicitly claims that Charles was a traitor "and usurped a power above the law," so that he should not be spared "by the enormity of his wickedness, from the punishment inflicted on inferior delinquents."[113] Tacit support is expressed for Sidney's other Radical impulses, including Republicanism and proto-feminism[114]. Meadley's overview of how the Republican theory of "the origin of government" developed during the Commonwealth is highly enthusiastic, although Cromwell himself is portrayed as a usurper[115]. Not only was the later Restoration constitutionally indefensible, founded on Filmer's erroneous constitutional-historical theories, it also lowered the overall tone: "The returning exiles brought with them from the continent a supreme contempt for every moral virtue," sweeping away "The propriety and decorum" of the Commonwealth so that "a universal degeneracy prevailed."[116] Meadley's support for the eventual Glorious Revolution is very muted in comparison with the often bombastic rhetoric in favour of democratic Republicanism based on popular sovereignty that fills the rest of his book[117].

The context for Meadley's requests in 1812 was a highly nervous Government –understandably so given the assassination in the House of Commons of Prime Minister Spencer Perceval in May of that year, which may have made Meadley's enthusiasm for the violent elimination of political figures somewhat unwelcome[118]. There was still considerable Establishment concern over popular sympathy for the American and French Revolutions, while in that year the Government also had to contend with the War of 1812 against the United States, domestic bread price riots and the ongoing Luddite Rebellion, with its anonymous letters threatening to bring down the "Hanover tyrants" and impose a Republic[119]. Under these particularly trying circumstances, it seems obvious that if Meadley's pro-Regicidal and Republican agenda (including his repeated defences of violent resistance) for using the State Papers had shown through his protestations, he would have been viewed with disfavour. The reluctance that his requests encountered suggests that Beckett, at any rate, suspected something of his real project. It is therefore all the more remarkable that Meadley was able, through sheer persistence and by contacting different officials, to eventually wear down the Government.

Users' access to the State Papers could also be restricted not because of overtly political reasons, but because they had apparently become burdensome to the SPO's staff. Patrick Fraser Tytler, who was given access to the former Keeper of the SPO Thomas Wilson's

[112] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 37, 85.
[113] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 37-38.
[114] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 38, 52-53, 57, 291-292.
[115] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 57, 188.
[116] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 73, 89, 188.
[117] G. W. Meadley, *op. cit.*, pp. 187, 281-283.
[118] Encyclopedia Britannica, *Spencer Perceval*, https://www.britannica.com/biography/Spencer-Perceval, accessed 02.09.2025.
[119] E. Royle, *Revolutionary Britannia?: Reflections on the threat of revolution in Britain, 1789–1848*, Manchester, Manchester University Press, 2000, pp. 36-41.

journals for his examination of the latter's surveillance of Sir Walter Ralegh in the Tower of London as part of his 1833 biography of Ralegh, was a repeat enquirer[120]. Tytler was given equally generous access to papers on Scottish history from 1497-1693 and was allowed to transcribe "manuscripts between the death of James the 5th of Scotland & the Union of England & Scotland" in 1835, as well as, in 1838, documents from the reigns of Edward II and Mary "contained in Portfolios I and II of Belgian transcripts."[121] However, in 1839 the curt comment appears in the readers' register that Tytler was only to be allowed to continue his research on Scotland (it was later clarified that this *did* encompass access to the relevant "English and Foreign Correspondence"), but that all other previous permissions were rescinded[122]. Indeed, Tytler seems to have become a problem user. At a certain point he even appears to have lost track of which sources he had used, as suggested by an 1839 permission to himself and a friend to see documents in the SPO that he had already published, "for the purposes of collation."[123] (Interestingly, the historian John Bruce --apparently not related to the former Keeper of the SPO-- was granted permission in 1840 for the biography that he was writing of William Cecil, Lord Burghley "To collate certain documents printed by Mr. Tytler relative to" Cecil.)[124] Later the administration again rowed back on a permission previously granted to Tytler to make copies *from all the correspondence of the reigns of Elizabeth and James I*, and added that he was *not* to be given access to the not-yet-processed papers[125]. Given the uninhibited manner in which Tytler had expressed himself on the character of Thomas Wilson in his biography of Ralegh, it can be imagined that he was perhaps not the easiest personality to have at the Office on what was threatening to become a permanent basis. This background probably explains the fulminating letter that Tytler wrote in 1839 to Home Secretary Lord Russell accusing the State of encroaching on the privileges of historians[126]. However, considering the very generous access practices that had otherwise developed in the 1830s, Tytler's case appears to have been *sui generis*, attributable to personality and practical considerations rather than policy.

The question of access to the documentation of the crisis in the American colonies and the following Revolutionary War caused significant official anxiety. While Chalmers had been seen as a "safe" historian, the Government was uncertain how to react when, at the end of the 1820s, Americans began asking to use these papers[127]. The prominent historian Jared Sparks encountered obstacles in 1828 when attempting to access the American correspondence in order to supplement and verify the biography of George Washington that he planned to publish[128]. Home Secretary Robert Peel, previously so relaxed on Catholics' access to the Gunpowder Plot papers, was far less so concerning more recent history and

[120] PRO 6/325 f 28.
[121] PRO 6/325 f 29, f 33, f 41.
[122] PRO 6/325 f 43-44.
[123] PRO 6/325 f 44.
[124] PRO 6/325 f 45-46.
[125] PRO 6/325 f 47, f 49.
[126] Tytler quoted in A. K. Siddique, *Access Denied*.
[127] C. K. Webster, *Some Early Applications from American Historians to use the British Archives*, in *The Journal of Modern History*, vol. 1, n. 3, 1929, p. 416.
[128] C. K. Webster, *op. cit.*, p. 416; G. Broeker, *Jared Sparks, Robert Peel and the State Paper Office*, in *American Quarterly*, vol. 13, n. 2, Part 1 (Summer, 1961), pp. 140-152.

contemporary diplomatic tensions, in particular the Oregon-Northeastern boundary dispute between the United States and Britain[129]. In a letter concerning Sparks' request, Peel claimed that there were many documents in the hundred volumes of correspondence concerning the American Revolutionary War that should not be disclosed, as they could confirm, extend, and intensify anger on the American side and make Great Britain look bad, while the later Colonial Secretary Sir George Murray also expressed the fear that allowing Sparks access could "revive feelings which have in a great measure subsided."[130] Interestingly, Peel's concerns about the potentially inflammatory nature of the materials appear to have focused not on Britain's conduct of the war itself, but on British attitudes prevailing before the war "as to the relative rights and duties of the Mother Country and her Colonies"[131].

Confusion over whether the Home Secretary or the Colonial Secretary was entitled to grant access, and consternation caused by Sparks' insinuation of anti-foreigner discrimination given that the poet Robert Southey had been given generous access to browse (actually entirely different) parts of the State Papers for his history of the similarly recent Peninsular War, ultimately worked in Sparks' favour[132]. Although the Southey case was clearly distinguishable, in 1819 –far more recently than Chalmers— a Dr. Brown *had* been granted access to the "Commissions for settling the Colonial Disturbances" of 1778, apparently for a historical project concerning the American colonies[133]. However, Sparks was allowed only to make undetailed "short extracts or abridgements" to be submitted to the Government for approval --or alternatively redaction— afterwards[134]. Sparks' project incidentally highlighted so much interesting material amongst the papers that it inspired the Government with the idea of telling its own side of the story, and Southey claimed to have been approached for this official history, which he declined[135].

The approach to requests from subsequent American historians was far from consistent. Waller Berry, despite an official research commission from Congress, was turned down by Foreign Secretary Palmerston in 1833 on the ground that it would be unfair to Great Britain as well as to the individuals concerned (and their descendants) to allow access to "the crude and unarranged records of those recent times," an argument which interestingly blends the political with the archive-practical[136]. A controversy was caused by Obadiah Rich's order in 1835 of a fifty-two-page-long list of papers from the American correspondence that he wished to have transcribed, raising suspicion that Sparks had illicitly shared a list of SPO documents with Rich[137]. However, as some other unnamed "certain persons" had in the interim also viewed the American papers "at the intercession of the American Minister," apparently circumventing the normal regime, the circumstances

[129] G. Broeker, *op. cit.*, p. 143.
[130] G. Broeker, *op. cit.*, pp. 143, 151; C. K. Webster, *op. cit.*, pp. 416, 418.
[131] C. K. Webster, *op. cit.*, p. 418.
[132] C. K. Webster, *op. cit.*, p. 419; G. Broeker, *op. cit.*, pp. 150-151; R. Southey to John Rickman, 01.02.1823, https://romantic-circles.org/editions/southey_letters/3961Southey, accessed 02.09.2025.
[133] PRO 6/325 f 10.
[134] C. K. Webster, *op. cit.*, pp. 416, 419.
[135] C. C. Southey, *The Life and Correspondence of Robert Southey*, London, Longman, Brown, Green, and Longmans, 1849, p. 45.
[136] Webster, *op. cit.*, p. 417.
[137] Webster, *op. cit.*, pp. 417, 419.

are cloudy[138]. In any case, by 1840 much of the heat seems to have gone out of this topic: Sparks was permitted to obtain copies "from the correspondence between the American States & the Government at home from 1763 to 1774" –subsequently extended up to 1776— including letters from "Generals Gage and Haldimand"[139].

In the 1830s and 1840s the SPO also increasingly attracted distinguished Continental European scholars, some of whom were repeat users. They were often permitted to use the materials on a very liberal basis, including sources on England's relations with foreign powers. French scholars were especially frequent visitors: Alfred de Vigny was allowed to view the records on English history from "the end of the 16th to the middle of the 17th century," Delpit, Martial, and Janin were given generous access to a great number of sources for their history of France from Henry VIII until the mid-1700s, while Dumont and Lenglet received access to the sources on France up until 1714[140]. German researchers made appearances: "Professor [Leopold] von Ranke" was allowed to see sources relating to Germany for the period 1700-1756, while Baron Knesebeck and his assistant Nagel were allowed to copy material on the Seven Years' War from papers seized from the French at the Battle of Minden[141]. The SPO also furnished materials for writers of Scandinavian history: Grimur Thomsen inspected sources on early eighteenth-century relations between England and Denmark, a Mr. Becker received access to records on Danish history from 1648 to 1700, and a researcher called Carlson was given access to the Crown's correspondence with Sweden between 1709 and 1723[142]. The intense Russian interest in Mary, Queen of Scots can be seen in the permission to "Prince Labanoff" (actually Lobanov-Rostovsky) to see the papers concerning her in 1840, obviously for the seven-volume work on her that he would publish in 1844[143]. Here again, amongst all the requests from foreigners the only detectable sticking point was the crisis in the North American colonies: although the German historian Raumer was allowed to view papers from the accession of George III up until the end of the American war, he was required to submit extracts to be vetted and was not allowed to publish them without permission[144].

Overall, a significant increase in generosity to enquirers in the 1830s and 1840s across the board can be discerned. Almost no topic was too sensitive. A Mr Jardine (who was later given access to the Gunpowder Plot papers) was allowed in 1836 to see any records illustrating "the use of torture in England" and to have extracts from some of them[145]. Increasingly broad requests were also approved. A Mr Lynch was allowed to see whatever he wanted in 1832, apparently for a project on the seventeenth century, while in 1839 George Brodie (and his brother) were given access to all the materials from the accession

[138] Webster, *op. cit.*, p. 419.
[139] PRO 6/325, f 47-49.
[140] PRO 6/325, f 42, f 55-56.
[141] PRO 6/325, f 56, f 63-64.
[142] PRO 6/325, f 40, f 59, f 68.
[143] PRO 6/325 f 46; Natalia Elagina, "Manuscripts and documents on Mary, Queen of Scots, in the collection of the National Library of Russia," https://varieng.helsinki.fi/series/volumes/09/elagina/, accessed on 02.09.2025.
[144] PRO 6/325 f 37.
[145] PRO 6/325 f 37, f 46.
[146] PRO 6/325 f 26, f 43.

ale historians received similar accommodation: in 1840 Agnes Strickland (and her sister) were given access to all materials "relating to the Queens of Henry VIII" for her historical biography of them[147]. Strickland returned in 1843 for research on Elizabeth I and Mary, Queen of Scots and again in 1845 to investigate further Queens of England from 1661-1718[148]. Mary Wood (and her sister) were similarly allowed to research "English Queens" in 1845[149]. Indeed, beginning in the 1830s, openness seems to have guided many access decisions, even though official permission was still required –which raises the probably unanswerable question of whether the liberal spirit of Earl Grey's 1832 Reform Act had permeated the SPO. The timing is, however, suggestive. In any case, the fact that in 1844 the SPO clerk Robert Lemon asked Peel to (further) liberalise access to the State Papers, highlighting their usefulness to historians and their decreasing use by the administration, should not be taken to indicate that a particularly restrictive approach had prevailed in the previous decade[150].

When in 1858 unrestricted public access to the pre-1688 State Papers was introduced, permissions were still required for papers of later date, which were screened by the records officers for the following categories of problematic content: relevance to "current negotiations with foreign governments"; potential for damage to relationships with foreign powers; "the domestic lives of members of the English or foreign royal families"; and revelations "of English persons who may have been involved in foreign political intrigues," since this "might wound the feelings of their relatives or descendants."[151] Although it appears impossible to determine whether these rules had been consistently applied to access requests previously, it is likely that the regulations were, again, a codification of usual practice.

Conclusion

The example of the State Paper Office illustrates in miniature the progress of the Government administration from the seventeenth to the nineteenth centuries towards greater regulation and formalisation, in this case with a delegation of the authority to decide access cases from the Crown *in personam* to the Secretaries of State, in a regime that was eventually set down in the form of written regulations by John Bruce in 1800. In the seventeenth and eighteenth centuries a very few were granted access to the State Papers, usually clergymen or those researchers, such as Hume, who were able to exploit their social connections in order to gain admittance. By contrast, from 1800 the formalised permissions system, though strictly controlled and (in the earlier part of the century) limited to specific records, enabled many more research projects than before. This is shown by the readers' register, introduced in tandem with the new regulations, which provides a detailed picture of historians' uses of the State Papers in the nineteenth century. A handful of sensational research topics, mostly concerned in some way with the relationship between Crown and people, predominated to the point where an archivist must wonder whether (for example) the frequent use of the Gunpowder Plot papers posed a conservation risk. Religion, treason and revolution, queenship (and therewith -- implicitly-- power and gend-

147 PRO 6/325 f 45-46.
148 PRO 6/325 f 56, f 62.
149 PRO 6/325 f 65.
150 A. K. Siddique, *The Archive of Empire*, Kindle edition, pp. 242-244.
151 J. D. Cantwell, *op. cit.*, p. 184.

er) were the topics that drew the most researcher interest, obsessions which reveal much about the mentality and concerns of nineteenth-century people themselves. It was probably because a different dynasty was on the throne that, overall, the Crown's ministers were quite relaxed about providing access to its pre-1688 documents on the Reformation, the fates of Henry VIII's wives and Mary, Queen of Scots, Sir Walter Ralegh and Algernon Sidney, and even the Regicide of Charles I.

Nevertheless, it is clear that despite the formalisation of the access regime around 1800 and the development of a more open attitude in the 1830s, political considerations influenced decisions on granting historians access to the State Papers from 1689 until the 1850s. This was true in a positive as well as a negative sense: overall, a willingness to accommodate programmatic uses of these sources was evident. During this period narrative history was still a major vehicle for political arguments concerning the Reformation, Civil War and Regicide, Commonwealth, and Glorious Revolution, as demonstrated by Hume's 'Tory' history of England, so that it could be deployed in the Government's interest. Access restrictions on the same materials were imposed and lifted on a flexible basis in response to the changing political situation. Crises such as the multifaceted emergency of 1812 could lead the Government to attempt to temporarily close pre-1688 records that could become dangerous in the current situation and in the hands of a particularly Radical enquirer such as Meadley, while access to the American papers varied depending on contemporary diplomatic relations and the nervousness of the particular ministers in power. As the century progressed, however, access was increasingly granted to the records of the Hanoverian dynasty to the point where even the papers on the American Revolutionary era had evidently lost their power to frighten the Government. Political concerns were also not the only factor in the Government's access decisions. Practical considerations and possibly even individual personality (as shown by the reactions to Tytler's demands) also seem to have played a part. It should be noted that the formalised access system was not watertight: in a time when much still depended on personal contacts, it was possible for a well-disposed Government minister to override the official permissions regime and winkle open the door of the SPO, even for a genuinely problematic firebrand like Meadley.

Siddique may be right in his claim that the State Papers' dwindling use for government business in the mid-nineteenth century facilitated a more generous research framework, but if so, this was probably no more than a necessary condition: records' gradual slide into administrative irrelevance is not usually sufficient to bring about greater access for historians[152]. In fact, as this study of use cases has shown, the process of steady liberalisation began significantly before Lemon's plea for increased openness on the basis of the records' declining governmental use. It cannot be excluded that the increasingly generous attitude of the Secretaries of State to research requests in the 1830s and 1840s, as well as the access reforms of the 1850s, were influenced by the wider atmosphere that accompanied the Great Reform Act and (perhaps) the ongoing Chartist agitation. Other contemporary political developments, including the dawn of the Pax Britannica following the Napoleonic Wars and the upsurge in patriotism that marked the ascendant Whig school

[152] A. K. Siddique, *The Archive of Empire*, Kindle edition, pp. 243-244.

of history, may also have fostered a greater sense of security on the part of the administration. In particular, the Government's willingness to accommodate Continental scholars who increasingly flocked to an office that had clearly gained an international reputation as an important historical archive suggests the influence of the increased Whiggish confidence in the trajectory of English and British history for which the nineteenth century is known. However benighted the past, it had led inexorably to the ever-more-glorious present: *ergo*, surely little harm could come of allowing foreigners to rummage about in it.

numero 2/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-B9H

costituzionalismo britannico e irlandese

Teoria e storia costituzionale

Monarchia britannica al femminile e società civile

Paolo Gheda
Professore Associato di Storia Contemporanea, Università della Valle d'Aosta

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Monarchia britannica al femminile e società civile

di Paolo Gheda*

Abstract (Ita): Il contributo si focalizza sul ruolo delle donne all'interno della Monarchia britannica, in particolare sui profili istituzionali e sociali delle regine inglesi tra Otto e Novecento. Se nell'età medioevale e fino al XVI secolo, le figure femminili si erano avvicinate solo sporadicamente ai compiti della Corona, in coincidenza con il politicamente e dinasticamente complesso regno di Enrico VIII sono emerse figure determinanti, quali la cattolica Maria I, che hanno aperto la via alla prima grande stagione guidata da una Regina, ovvero quella di Elisabetta I. Dalla fondazione dell'Impero britannico alle trasformazioni costituzionali della «Glorius Revolution», altre donne hanno caratterizzato la storia monarchica inglese, passando da Maria II al lungo regno di Vittoria, per giungere nel secondo dopoguerra alla seconda grande stagione elisabettiana (non solo temporalmente, anche per gli importanti cambiamenti politici che hanno guidato Londra dai Dominions al Commonwealth). Ed è proprio in quest'ultima fase della monarchia britannica che sono maggiormente emersi i collegamenti tra le figure femminili sul trono (o prossime ad esso) e la società britannica, come emblematicamente rappresentato dalla "Regina di cuori" Diana Spencer.

Abstract (Eng): The contribution focuses on the role of women within the British Monarchy, in particular on the institutional and social profiles of the British queens between the nineteenth and twentieth centuries. If in the Middle Ages and until the sixteenth century, female figures had only sporadically approached the tasks of the Crown, it was precisely with the politically and dynastically complex reign of Henry VIII that decisive figures emerged, such as the Catholic Mary I, who paved the way for the first great season led by a Queen, namely that of Elizabeth I. From the foundation of the British Empire to the constitutional transformations of the «Glorius Revolution», other women have characterized the history of English monarchy, passing from Mary II to the long reign of Victoria, to arrive after the Second World War at the second great Elizabethan season (not only temporally, but also due to the important political changes that guided London from the Dominions to the Commonwealth). And it is precisely in this last phase of the British monarchy that the connections between female figures on the throne (or close to it) and British society have emerged most, as emblematically represented by the "Queen of Hearts" Diana Spencer.

Parole chiave: Monarchia britannica; Regine; Chiesa anglicana; Società civile; Consorti reali

Keywords: British Monarchy; Queens; Anglican Church; Civil Society; Royal Consorts

1. Premessa

«Famous have been the reigns of our Queens.
Some of the greatest periods in our history have unfolded under their sceptre»
(Winston Churchill[1]*)*

La monarchia nel Regno Unito – sostanzialmente l'ultima grande dinastia rimasta nella sfera delle democrazie occidentali – è sempre stata centrale a livello politico, e in determinate epoche ha espresso figure apicali di donne persino più significative degli uomini parigrado. Basti pensare che alcune delle stagioni più rilevanti della corona anglosassone sono oggi inquadrate nella storiografia, non solo nazionale, in "età femminili": la prima elisabettiana, poi quella vittoriana, e infine la "seconda età elisabettiana", da poco conclusasi. A riprova della centralità del genere femminile nel panorama politico inglese si potrebbero poi menzionare le tre premier, tutte conservatrici, del Novecento, ovvero Margaret Thatcher, Theresa May e Liz Truss (sebbene con evidenti differenze di incisività storica

* Professore Associato di Storia Contemporanea, Università della Valle d'Aosta
[1] *Prime Minister's tribute speech, on the death of the King and introducing Queen Elizabeth II, broadcast on national radio, February 7th, 1952*.

tra la prima e le seguenti). O ancora, si potrebbe guardare a vertici della letteratura, rappresentati da Jane Austen, Mary Shelley, Charlotte ed Emily Brontë, Virginia Woolf, Agatha Christie, fino alle più recenti Doris Lessing e Joanne Rowling.
L'Inghilterra, in quanto potenza mondiale, così come l'Impero Romano – a cui tanto deve in termini culturali, giuridici, religiosi – ha tradizionalmente espresso una forma di *dominion* che si ritenne in grado di integrare e rielaborare le culture che andava via via a conquistare in aree sempre più distanti dalla madrepatria, anche attraverso rappresentazioni retoriche di matrice universalistica[2]; se il modello di colonialismo cui il British Empire ha aderito risentiva[3], pertanto, con evidenza dei molti stereotipi del tempo, *in primis* quello del paternalismo bianco (si pensi, ad esempio, alle posizioni di Jan Smuts in Sudafrica[4]), ma anche quello di genere (si veda il cliché della "gentile signora" di età vittoriana[5]), va anche sottolineato come sin dal medioevo le vicende dinastiche britanniche permisero l'affacciarsi sulla scena pubblica di donne in quanto coinvolte nelle dinamiche del potere assolutistico; e va, inoltre, ricordato che già nel 1865 il filosofo del liberalismo John Stuart Mill aveva proposto l'introduzione del suffragio di genere nel Regno Unito[6], guardando ad un protagonismo politico delle donne inglesi che avrebbe trovato di lì a poco una pubblica espressione nel movimento delle suffragette[7] e un primo concreto riconoscimento nel diritto di voto nel 1918 riconosciuto da parte del Parlamento di Westminster[8]. Un processo di affermazione femminile che fu preparato proprio da donne inglesi, a partire da Mary Wollstonecraft, autrice di una *Rivendicazione dei diritti della donna* già nel 1792, ancora prima della fondazione del Langham Place Circle nel 1850 con Barbara Bodichon e Bessie Rayner Parkes[9].

2. **Le prime donne intorno al trono britannico**

La presenza di figure femminili nella monarchia britannica affonda le sue radici nel Medioevo: Matilda of England (detta anche "Maud") fu a capo del Sacro Romano Impero tra il 1114 e il 1125 e poi, col titolo di "Lady of the English", venne anche indicata come erede al trono d'Inghilterra, titolo che avrebbe poi solo "sfiorato" nel 1141: mancò infatti l'incoronazione a Londra a causa di alcune decisioni politiche impopolari – in particolare,

[2] Cfr. T. Tagliaferri, *La repubblica dell'umanità. Fonti culturali e religiose dell'universalismo imperiale britannico*, Rubbettino, Soveria Mannelli (CZ) 2012.
[3] Sul ruolo delle donne nell'Impero britannico cfr. S.F. Bailey, *Women and the British Empire. An Annotated Guide to Sources*, Garland Publishing, New York 1983.
[4] Cfr. H. J. Simons, R. E. Simons, *Class and Colour in South Africa 1850–1950*, Penguin Books, Harmondsworth 1969, pp. 174, 251, 351.
[5] Per un quadro generale si veda il volume di Kathryn Gleadle, *British Women in the Nineteenth Century*, Palgrave, Houndmills Basingstoke – Hampshire \ New York 2001.
[6] Cfr. C. Rover, *Women's Suffrage and Party Politics in Britain, 1866–1914*, University of Toronto Press, Mezzanine Toronto – Ontario 1967; più in generale, R. Strachey, *The Cause: A Short History of the Women's Movement in Great Britain*, Bell, London 1928.
[7] Sul movimento delle suffragette si veda in particolare: L. Parker Hume, *The National Union of Women's Suffrage Societies, 1897-1914*, Garland, New York 1982; R. Fulford, *Votes for Women: The Story of a Struggle*, Faber and Faber, London 1958; J. Liddington – J. Norris, *One Hand Tied behind Us: The Rise of the Women's Suffrage Movement*, VIRAGO Limited, London 1978.
[8] Si veda lo studio, di impostazione prevalentemente quantitativa di S. Welch – D.T. Studlar, *British Public Opinion toward Women in Politics: A Comparative Perspective*, in The Western Political Quarterly, March 1986, vol. 39, n. 1, pp. 138-154.
[9] Cfr. S. Herstein, *The Langham Place Circle and Feminist Periodicals of the 1860s*, in Victorian Periodicals Review, Spring 1993, vol. 26, n. 1, pp. 24-27.

avendo scelto di negare i privilegi della città di Londra, e il ripristino delle leggi di Edoardo il Confessore[10] -, provocando un'insurrezione che l'avrebbe costretta a fuggire precipitosamente dall'isola[11]. A lei si collega storicamente il periodo della cosiddetta "anarchia inglese"; va comunque rimarcato che ella fu madre di Enrico II, l'iniziatore della dinastia dei Plantageneti.

Trascorsi alcuni secoli, le prime regine inglesi sarebbero invece provenute dalla dinastia Tudor, dopo lo scisma anglicano culminato con il *Supremacy Act* del 1534 a firma di Enrico VIII. La prima donna ad ereditare ufficiosamente lo scettro britannico fu Jane Grey, pronipote del re titolato "Defensor Fidei" da papa Leone X (in quanto figlia di lady Frances Brandon, a sua volta figlia della principessa Maria Tudor, sorella appunto del sovrano responsabile dello scisma anglicano), succeduta ad Edoardo VI, figlio di Enrico VIII e Jane Seymour; "Lady Jane" avrebbe però regnato per soli nove giorni, dal 10 al 19 luglio 1553, quando il popolo impose la successione di Maria I, ai posteri "la cattolica", o anche la cosiddetta "bloody Mary" (per le sue persecuzioni religiose). Quest'ultima era a sua volta figlia di Enrico VIII e della prima moglie Caterina d'Aragona, e avrebbe regnato sino alla sua morte il 17 novembre del 1558: si tratta, pertanto, anche la prima regina che abbia lasciato una traccia rilevante nella monarchia britannica, nota soprattutto per il suo tentativo di ripristino della religione cattolica in Inghilterra, fors'anche in virtù delle proprie ascendenze materne spagnole[12]. Dopo aver incarcerato la sorellastra Elisabetta – figlia di Anna Boleyn[13] – sul letto di morte si sarebbe però rifiutata di farla passare per le armi, aprendole di fatto la possibilità della successione[14].

3. **Da Elisabetta I alla «Glorious Revolution»**

Iniziò così allora la prima lunga stagione elisabettiana, determinante nella storia inglese in virtù del grande sviluppo economico prodottosi nell'artigianato e nelle manifatture, e soprattutto con l'istituzione della borsa di Londra e il rafforzamento della flotta militare e commerciale, che furono alla base della nascita della British East India Company. Con il *Book of Common Prayer*, Elisabetta avrebbe poi sancito il ritorno definitivo del paese all'Anglicanesimo, inquadrandolo come "established Church" in un'ottica di subordinazione alla monarchia. Con l'espressione "Elizabethan era" fu anche qualificata quella importante stagione culturale inglese, soprattutto per il contributo nel teatro di William Shakespeare; ma si potrebbe anche ricordare l'istituzione nel 1592 del College of the Holy and Undivided Trinity of Queen Elizabeth near Dublin (più noto come Trinity College). Anche

[10] Cfr. *Florentii Wigorniensis Monachi Chronicon*, Londini: Sumptibus Societatis. MDCCCXLIX, tomo II, p. 132.
[11] W.J. Corbett, *Inghilterra, 1087-1154*, in *Storia del Mondo Medievale VI. Declino dell'impero e del papato e sviluppo degli Stati nazionali*, vol. VI, cap. II, p. 89.
[12] Secondo D. Loades: «Her Catholicism and her Hispanophilia were in this respect two sides of the same coin» (*The Reign of Mary Tudor: Historiography and Research*, in "Albion: A Quarterly Journal Concerned with British Studies", Winter 1989, vol. 21, n. 4, p. 548).
[13] Su Anna e sua figlia Elisabetta, cfr. L. Chapman, *Anne Boleyn in London*, Pen & Sword History, Barnsley – South Yorkshire 2016, in particolare capp. 7 e ss.; N. Grueninger, *The Final Year of Anne Boleyn*, Pen and Sword History, Barnsley – South Yorkshire 2022, soprattutto dal cap. 18.
[14] Cfr. L. Porter, *The Myth of "Bloody Mary". A Biography of Queen Mary I of England*, St. Martin's Griffin (reprint ed.), New York 2009; anche P. Carradice, *Bloody Mary. Tudor Terror, 1553–1558*, Pen & Sword Military, Barnsley – South Yorkshire 2018, cap. X.

ose ipotesi, anche al di là della pesante maschera adottata per nascondere le cicatrici del vaiolo[15] – avrebbe trovato una declinazione politica dopo la sua morte con l'intitolazione come "Virginia" della prima colonia britannica nel Nord America[16].
Oltre all'esperienza conflittuale vissuta come sorella della precedente regina "Bloody Mary", Elisabetta I avrebbe dovuto fare i conti durante il suo regno pure con un'altra Maria, detta Stuarda (dal nome dinastico Stuart), che fu regina di Scozia tra il 1542 e il 1567 (oltre che regina consorte di Francia), e anche regina d'Inghilterra, per quanto non riconosciuta se non dai legittimisti inglesi[17].
Ben più rilevante sarebbe stata la figura di un'altra Maria Stuart, la seconda per numerazione (1689-1694)[18], che regnò insieme al marito, nonché cugino di primo grado Guglielmo III, segnando il compimento della rivoluzione britannica: si trattò per lei di un matrimonio di Stato indesiderato e infelice[19], ma che allo stesso tempo le fece guadagnare stima in patria e in quella del coniuge, l'Olanda, per via della condivisa professione protestante. Fattore quest'ultimo che sarebbe poi stato decisivo nella sua ascesa al trono d'Inghilterra al posto del padre Giacomo II, ultimo sovrano di fede cattolica, al termine di quel fermento rivoluzionario che avrebbe posto fine ad un modello monarchico di stampo ancora assolutistico e aperto alla moderna formula parlamentare. Sempre collegato alla legittimazione di questa "Queen Mary" protestante è uno dei documenti costituzionali più importanti del cosiddetto "sistema Westminster", ovvero il *Bill of Rights*, approvato dal parlamento di Londra nel 1689 in difesa dei principi democratici e per temperare i poteri della Corona – pure accettato dai nuovi monarchi Maria e Guglielmo[20] – al termine di un iter politico che comunque finì per riconoscere la capacità delle donne di governare come regine[21]; è stato anzi osservato che «Perhaps because of such activities by women from all social groups, heightened awareness of females in mainstream politics seems to have emerged during the months of the Glorious Revolution»[22].
D'altro canto, alla base della capacità di resilienza della monarchia britannica, e in particolare della sua forza di autolegittimazione nella società, si può indubbiamente individuare proprio il ruolo storico della "Glorious Revolution", che pur avendo avviato un processo di progressiva desacralizzazione[23] e spogliamento delle prerogative assolutistiche della Corona, ha in qualche modo consentito che la medesima potesse sopravvivere a livello

[15] Cfr. J.N. King, *Queen Elizabeth I: Representations of the Virgin Queen*, in Renaissance Quarterly, 1990, vol. 43, n. 1, pp. 30-74; P. McClure, R. Headlam Wells, *Elizabeth I as a second Virgin Mary*, in "Renaissance Studies", March 1990, vol. 4, n. 1, pp. 38-70; e ancora, L.J. Taylor-Smither, *Elizabeth I: A Psychological Profile*, in The Sixteenth Century Journal, 1984, vol. 15, n. 1, pp. 47-72.
[16] Si veda G. Stewart, *Names on the Land: A Historical Account of Place-Naming in the United States*, Random House, New York 1945, p. 22.
[17] Cfr. A. McLaren, *Gender, Religion, and Early Modern Nationalism: Elizabeth I, Mary Queen of Scots, and the Genesis of English Anti-Catholicism,* in "The American Historical Review", June 2002, vol. 107, n. 3, pp. 739-767.
[18] Cfr. N.M. Waterson, *Mary II, Queen of England, 1689-1694*, Duke University Press, Durham – North Carolina 1928.
[19] Si veda, ad esempio, J. Kiste, *William and Mary*, The History Press, Stroud 2011, *Preface*.
[20] Un quadro sui passaggi che portarono all'accettazione da parte dei due nuovi coniugi reali del Bill of Rights si può leggere in C.A. Edie, *Revolution and the Rule of Law: The End of the Dispensing Power, 1689*, in Eighteenth-Century Studies, 1977, vol. 10, n. 4, pp. 440-442.
[21] Così secondo L.G. Schwoerer, in *Women and the Glorious Revolution*, in "Albion. A Quarterly Journal Concerned with British Studies", 1986, vol. 18, n. 2, p. 212.
[22] Ivi, p. 213.
[23] Cfr. R. Zaller, *Breaking the Vessels: The Desacralization of Monarchy in Early Modern England*, in "The Sixteenth Century Journal", 1998, vol. 29, n. 3, pp. 757-778.

simbolico attraverso le evoluzioni sociopolitiche degli UK tra aristocrazia, liberalismo e democrazia; ciò anche se, secondo lo studioso John Cannon, «that seventeenth-century Stuart rulers would probably not have recognized the regime that emerged as a true monarchy at all»[24].

Resta comunque evidente come questo particolare processo evolutivo abbia prodotto un sistema costituzionale e rappresentativo piuttosto disallineato con la maggioranza dei modelli costituzionali presenti nel continente europeo, "prevenendo" il quadro di rottura sociale definitiva con l'assolutismo monarchico – attraverso il sostanziale fallimento del reazionarismo[25] – quale si venne a determinare nel continente europeo a seguito della Rivoluzione francese. Infatti, già a metà dell'Ottocento nel Regno Unito si era prodotto nel meccanismo del consenso uno scollamento tra gli indirizzi della monarchia e i comportamenti elettorali del Paese, certificando con ciò però, oltre all'indipendenza dell'istituzione parlamentare, anche la possibilità di sopravvivenza della Corona, pur in un quadro politico ad essa non ideologicamente allineato[26].

In un'ottica addirittura di rafforzamento dell'istituzione monarchica si potrebbe così storicamente interpretare l'Act of Settlement del 1701, emanato dal parlamento inglese a tutela della linea dinastica in chiave protestante, che avrebbe di fatto segnato la sostituzione del casato degli Stuart (che presentava discendenze cattoliche) con quello degli Hannover, volto anche a sbarrare l'accesso alla Corona a pretendenti stranieri, e allo stesso tempo a contemperare il potere del monarca con quello appunto del parlamento[27]. Un atto parlamentare la cui particolarità – se non disallineamento *tout court* – con gli altri ordinamenti continentali è stato anche recentemente ripresa a livello del parlamento europeo, una decina d'anni prima di Brexit, come attesta ad esempio l'interrogazione dello scozzese Alyn Smith dei Verdi/ALE alla Commissione in cui si chiedeva se esso potesse inquadrarsi come «una violazione della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU)»[28].

Ma tornando ancora sulle conseguenze dell'Act of Settlement, proprio la lettura da una prospettiva femminile potrebbe forse aggiungere maggiore consapevolezza sul suo essere a fondamento del cosiddetto "anti-Catholicism", quale elemento caratterizzante il nazional-

[24] J. Cannon, *The Survival of the British Monarchy: The Prothero Lecture in Transactions of the Royal Historical Society*, 1986, vol. 36, pp. 146.

[25] Cfr. C. Hobson, *The Rise of Democracy: Revolution, War and Transformations in International Politics since 1776*, Edinburgh University Press, Edinburgh 2015, in particolare il cap. V, pp. 106-139.

[26] R. Saunders, *Parliament and People: The British Constitution in the Long Nineteenth Century*, in Journal of Modern European History, 2008, vol. 6, n. 1, *Constitutions, Civility, and Violence in European History: Mid-Eighteenth Century to the Present*, pp. 80s.

[27] «… the statute of I70I fully established the entire dependence of the right to the throne on parliamentary sanction. Secondly, the Act, either by challenge or assertiont, crystallized most of the cardinal tenets of future English political democracy: the Cabinet system, ministerial responsibility, parliamentary supremacy, and the independence of judges» - I. Naamani Tarkow, *The Significance of the Act of Settlement in the Evolution of English Democracy*, in Political Science Quarterly, December 1943, vol. 58, n. 4, p. 561.

[28] www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-6-2006-3142_IT.html (ultimo controllo 2\8\2025) con richiamo «in particolare dell'articolo 14 che vieta la discriminazione e ai sensi del quale "il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione"» (ibidem); secondo la Commissione, però, «the alleged violation of Article 14 ECHR does not fall within the scope of application of Community law» (www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-6-2006-3142-ASW_IT.html - (ultimo controllo 2\8\2025).

ismo britannico: secondo McLaren, questo atteggiamento, innanzitutto sociale, troverebbe infatti origine in un particolare problema legato al genere, ovvero la disputa dinastica caratterizzata da una «feminine succession» tra «two queens in one isle», che procedendo ultimamente dai fantasmi protestanti che temevano un'Inghilterra «feminized and Catholic» dalla "Bloody Mary", si potrebbe paradossalmente inquadrare come un potenziale fattore risolutivo; ciò perché ultimamente avrebbe permesso alla "Protestant ascendancy" di Elisabetta «to attain her blood claims to political authority»[29].

A cementare l'alleanza tra società e monarchia in Inghilterra potrebbe avere contribuito proprio la manifestata volontà di non interferenza con l'attività parlamentare, che trova una concreta, non solo simbolica, conferma nella scelta di rinunciare al potere di veto da parte della Corona, potere di cui si avvalse per l'ultima volta (per quanto solo formalmente), nel 1707[30] un'altra regina ascesa al trono nel 1702, Anna – l'ultima appunto della dinastia Stuart, nonché sorella minore di Maria II, alla nascita del Regno di Gran Bretagna[31]. Sia il clero che la nobiltà sarebbero stati così diplomaticamente inclini ad esercitare la loro influenza *all'interno* della Camera dei Comuni, piuttosto che in opposizione ad essa[32].

Dopo il *Reform Act* del 1832[33], la situazione politica britannica si sarebbe ulteriormente evoluta, con l'istituzione nel Paese di un registro elettorale, che venne mantenuto a cavallo tra le elezioni e durante le stesse; con esso veniva definita una linea chiara tra coloro che avevano diritto di voto e coloro che non lo avevano, e nel contempo le elezioni del riformato Parlamento risultarono più frequenti e, per quanto più divisive, assai più significative. Successivamente, le consultazioni del 1835 avrebbero segnato un ulteriore passaggio di autonomia parlamentare, in quanto furono le prime in cui un governo che godeva della fiducia del monarca non riuscisse a ottenere la maggioranza. Nelle seguenti consultazioni del 1841 si verificò addirittura la circostanza in cui un governo perse la maggioranza alle urne[34]. In questo clima di profondi mutamenti istituzionali, per gli UK si sarebbe aperta una nuova grande stagione monarchica al femminile, ovvero l'età vittoriana.

4. **La Regina Vittoria e la sua epoca**

Benché non sembrasse inizialmente destinata al trono (era quinta in ordine di successione), Vittoria fu a capo del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda a partire dal 1837 e Imperatrice d'India dal 1876[35], per un lungo regno di sessantatré anni – il secondo

[29] McLaren, *Gender, Religion, and Early Modern Nationalism: Elizabeth I, Mary Queen of Scots, and the Genesis of English Anti-Catholicism,* cit., p. 740s.
[30] Cfr. G.E. Ellis (et alii), *December Meeting, 1889. The Last Royal Veto. The Veto Power in the United States* in Proceedings of the Massachusetts Historical Society (1889 – 1890), II serie, vol. 5, pp. 156-164 (par.: *The last Royal Veto*).
[31] Secondo W.E. McKechnie, «It is true that a logical distinction might be drawn between the separate prerogatives of the two crowns; but in the field of politics logical subtleties give way to practical requirements; and it was the English House of Commons, not the Scots Estates, that regulated all matters *De lure Regni apud Scotos*» - *The Constitutional Necessity for the Union of 1707*, in The Scottish Historical Review, October 1907, vol. 5, n. 17, pp. 57s.; sulle prospettive scozzesi del Trattato di Unione del 1707 cfr. W. Ferguson, *The Making of the Treaty of Union of 1707*, in The Scottish Historical Review, October 1964, vol. 43, n. 136, II, pp. 89-110.
[32] Cfr. Saunders, *Parliament and People*, cit., p. 83.
[33] Cfr. J.A. Phillips – C. Wetherell, *The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England*, in The American Historical Review, April 1995, vol. 100, n. 2, pp. 411-436.
[34] Cfr. Saunders, *Parliament and People*, cit., p. 83.
[35] Cfr. M. Taylor, *Queen Victoria and India, 1837-61*, in Victorian Studies, 2004, vol. 46, n. 2, pp. 264-274.

negli UK per durata dopo quello di Elisabetta II – che vide l'Inghilterra assurgere al ruolo di più grande impero della storia per estensione (e uno dei più potenti in chiave politico economica), e coincise con una parte significativa della stagione della "Belle Époque"; si aprì nel clima politico di grande fermento rinnovativo determinato dalla promulgazione del succitato Reform Act nel 1832, che si può anche considerare «the foundation of a new party system that may have lasted longer than Victoria herself»[36], e consolidò nella forma sostanzialmente attuale il modello di monarchia costituzionale britannico[37]. Proprio nel contesto delle vicende politico militari del vicereame delle Indie, culminate in un tentativo di ribellione, sarebbe emersa la narrazione della regina Vittoria «as a feminine pacificator», che permise alla sua figura di divenire «integral to the gendered reconfiguration of India in the British public imagination», benché in realtà la sua reazione ai disordini del 1857 fu «at complete odds with this feminized depiction», facendo invece prevalere il suo istinto di "warrior queen" nella convinzione che la Gran Bretagna sarebbe divenuta eccessivamente dipendente dalle truppe indiane, mentre necessitava di un unico esercito integrato[38].

Secondo Robert Sanders, risulterebbe evidente («a truism») come allora il Regno Unito abbia abbracciato un «mixed government» combinando i migliori elementi di regalità, aristocrazia e democrazia[39]. Un cambiamento che avrebbe trovato compimento nell'avvio di una stagione monarchica al femminile, quella appunto della regina Vittoria[40]. E proprio ancora negli ultimi anni dell'età vittoriana, l'emergere del nuovo partito laburista sarebbe stato certamente di grande rilevanza verso una democratizzazione del Paese, pure contestualmente a «the skill of the monarchy in avoiding a confrontation or being dragged into a constitutional impasse»; e per quanto Vittoria non si possa forse intendere come the queen of a democracy, i *Reform Acts* del 1867 e del 1884, il voto segreto del 1872 e il *Local Government Act* del 1888 avrebbero posto le basi per la piena rappresentatività a livello maschile mentre, nel contempo, le classi terriere combatterono «a good rearguard action»[41].

D'altro canto, non furono, in effetti, solo le leggi dello Stato che favorirono il processo di democratizzazione in modalità "dolce" nel Regno Unito a consentire la sopravvivenza dell'istituzione monarchica, ma anche le forme di rapportarsi di quest'ultima nei confronti della società, assunte soprattutto nei momenti di più intensa tensione civile: basti pensare che persino re Giorgio V durante le sollevazioni dei minatori britannici del 1926 «discreetly urged his ministers to show caution»[42].

5. **La mediatizzazione della Corona e Wallis Simpson**

[36] Cfr. Phillips – Wetherell, *The Great Reform Act of 1832 and the Political Modernization of England*, cit., p. 435.
[37] Si vedano le considerazioni di I. Peyró in www.storicang.it/a/vittoria-dinghilterra-sovrana-piu-grande-impero-pianeta_15365 (ultima consultazione 5\6\2024).
[38] Taylor, *Queen Victoria and India, 1837-61*, cit., p. 269..
[39] Cfr. Saunders, *Parliament and People*, cit., p. 83.
[40] «Victoria's accession in 1837 began a transition in the role of the monarchy» - Cannon, *The Survival of the British Monarchy*, cit., p. 150.
[41] Ivi, p. 156.
[42] Lord Hennessy of Nympsfield, *Foreword to the Diamond Jubilee Edition* in B. Pimlott, *The Queen. Elizabeth II and the Monarchy*, HarperCollins Publishers, London 2012.

Più incisiva della trasformazione dell'immagine pubblica della Corona britannica dall'età moderna alla metà dell'Ottocento[43] fu indiscutibilmente la successiva mediatizzazione delle vicende personali della Royal Family, in corrispondenza con la modernizzazione dei costumi e il moltiplicarsi dei mezzi di comunicazione nella prima metà del Novecento. Sebbene in passato le questioni matrimoniali dei regnanti avessero avuto certamente un'eco nella società inglese, il rigoroso cerimoniale, l'etica dei comportamenti tardo ottocentesca, e il tradizionale riserbo avevano fatto sì che abitualmente la notorietà dei fatti privati riguardasse solo aspetti in fondo di diretta ricaduta pubblica, come i matrimoni e le morti[44].
Da questo punto di vista la vicenda che avviò una diversa percezione dei regnanti fu senza dubbio l'abdicazione del re (pure non ancora incoronato) Edoardo VIII, conseguente al suo legame amoroso con la divorziata americana Wallis Simpson[45]. Eppure, anche in questa circostanza – la prima di diverse situazioni collegate ad un contesto di "gossip" che avrebbero di seguito caratterizzato le vicende reali – l'affezione per la Corona da parte della società e del popolo britannico non sarebbe venuta meno; anzi, «the last crisis for the twentieth-century British monarchy – the abdication of Edward VIII – revealed how little republican sympathy there was in the country»[46]. Questo scarso sentimento per la forma di Stato figlia della Rivoluzione francese sembrerebbe emergere come l'elemento politico dirimente nel chiarificare le ragioni della persistenza monarchica, facendone sostanzialmente un fattore identitario espressione della particolare storia britannica[47]. Si registrava così una solidità del rapporto tra Corona e società che sarebbe uscito, in realtà, rafforzato anche dalla Seconda Guerra Mondiale e in particolare dalla vittoriosa "Battaglia d'Inghilterra" contro Hitler – basti pensare all'impatto emotivo del "King's Speech" di Giorgio VI all'atto di dichiarazione di guerra alla Germania nazista il 3 settembre 1939[48].
Guerra che avrebbe visto come vincitore, non solo morale, il primo ministro britannico Winston Churchill, lo stesso che godette di un rapporto privilegiato di consigliere e amico fidato della giovane regina Elisabetta II, indirizzandone per via governativa e decreti reali – tra l'altro – la conservazione del casato (Windsor) anche dopo il suo matrimonio con il principe di origine greca, Philip Mountbatten, duca (poi principe) di Edimburgo[49]. Un rapporto speciale, "sigillato" successivamente dalla partecipazione inedita della Regina alla cena di addio al premierato di Churchill[50] al quale aveva pure offerto il titolo di "duke

[43] Cfr. S. Schama, *The Domestication of Majesty: Royal Family Portraiture, 1500-1850*, in The Journal of Interdisciplinary History, 1986, vol. 17, n. 1 (*The Evidence of Art: Images and Meaning in History*), pp. 155-183.
[44] Si veda, ad esempio, il saggio di S. Gunn, *The Structures of Politics in Early Tudor England*, in Transactions of the Royal Historical Society, 1995, vol. 5, pp. 59-90.
[45] Su Edoardo VIII e la sua abdicazione, cfr. A. Phillips, *The King Who Had to Go Edward VIII, Mrs Simpson and the Hidden Politics of the Abdication Crisis*, Biteback Publishing, London 2016.
[46] Cannon, *The Survival of the British Monarchy*, cit., p. 159.
[47] Cfr. D.M. Craig, *The Crowned Republic? Monarchy and Anti-Monarchy in Britain, 1760-1901*, in "The Historical Journal", March 2003, vol. 46, n. 1, pp. 167-185.
[48] Cfr. P. Conradi – M. Logue, *The King's Speech: How One Man Saved the British Monarchy*, Quercus, London 2010; in generale sul re Giorgio VI: R. Rhodes James, *A Spirit Undaunted: The Political Role of George VI*, Little, Brown and Company, London 1999.
[49] Cfr. www.mirror.co.uk/tv/tv-news/winston-churchill-insisted-queen-children-12058387 (ultimo controllo 2\8\2025).
[50] «In early April 1955, on the eve of his retirement as prime minister, Sir Winston Churchill gave a farewell dinner at io Downing Street, at which the principal guests were Queen Elizabeth II and the duke of Edinburgh» - D. Cannadine, *Churchill and the British Monarchy*, in Transactions of the Royal Historical Society, 2001, vol. 11, p. 249.

of London" (rifiutato, per rimanere nella House of Commons[51]) e il prestigioso "Ordine della Giarrettiera".

6. **La seconda "Elizabethan era"**

Ci si può chiedere quale sia stato il personale contributo offerto dall'ascesa al trono di Elisabetta II al rafforzamento dell'immagine della monarchia britannica, in un'epoca in cui «It is always difficult to winnow out the personal premium from the good standing of the institution of Monarchy (there are usually two-thirds of those polled in the United Kingdom in favour of it) – e dove si sottolinea con una certa enfasi come – The Queen came to the throne at a time when we were "dripping with deference as a society"»[52]; un Paese, in sintesi, in cui abitualmente due terzi della popolazione si manifestava favorevole all'istituzione monarchica. Peraltro, secondo almeno l'opinione di Ben Pimlott, già Elizabeth Bowes-Lyon, la madre della futura regina Elisabetta II (in gioventù soprannominata "Lillibeth"), avrebbe costantemente mantenuto in gioventù un'immagine pubblica di basso profilo (pur venendo generalmente celebrata come una "bellezza mondana"), senza manifestare particolari ambizioni al di là dei cliché della tradizionale vita aristocratica[53]; da questo punto di vista, un modello di erede al trono di Inghilterra certamente compatibile con la visione politica del conservatore Churchill e del sistema di valori dei Tories (improntati anche a un certo stile adottato negli ambienti prossimi al puritanesimo) a cui egli faceva riferimento[54].

Così, la figura della giovane principessa Elisabetta aveva anche sollecitato, negli anni antecedenti l'ascesa al trono, l'interesse di una società allora decisamente settaria e conservatrice (nella sua élite) come quella Sudafricana, che pure non aveva ancora adottato le leggi sull'Apartheid e mostrava nella sua componente anglosassone una seppur timida apertura[55] verso la popolazione di colore: «South Africa was a society rigidly divided on racial grounds: but it did not yet have strict apartheid laws, and the royal party met people from different communities, even attending a 'Coloured Ball'. The King's daughter attracted particular attention. Africans shouted from the crowds 'Stay with us!' and 'Leave the Princess behind!'»[56]. Evidentemente, il 21 aprile del 1947, proprio mentre la Royal family era alla ricerca di una nuova immagine femminile dopo l'abdicazione causata da un modello antitetico di donna come quello rappresentato da Wallis Simpson, non aveva solo trovato la promessa di una futura sovrana totalmente fedele alla causa e all'etica del ruolo, come da lei medesima anticipato nel suo primo discorso alla nazione da Capetown[57]. Agli occhi della popolazione di sudditi coloniali, ella appariva come soprattutto l'immagine di una donna carismatica, "pop(olare)" nel senso più moderno del tempo, mediaticamente imp-

[51] Cfr. M. Rintala, *Renamed Roses: Lloyd George, Churchill, and the House of Lords*, in Biography, Summer 1985, vol. 8, n. 3, p. 255.
[52] Lord Hennessy of Nympsfield, *Foreword to the Diamond Jubilee Edition*, cit.
[53] B. Pimlott, *The Queen. A biography of Elizabeth II*, Harper Collins Publishers, London 1997, p. 23.
[54] Sui rapporti tra Churchill e il partito conservatore, cfr. S. Ball, *Churchill and the Conservative Part*, in Transactions of the Royal Historical Society, 2001, vol. 11, pp. 307-330.
[55] Si vedano, ad esempio, le controverse posizioni di Jan Smuts sulla segregazione razziale in Sudafrica: cfr. P. Gheda, *Le Chiese sudafricane nel conflitto civile tra segregazionismo e impegno di peacekeeping (1915-1994)*, in "Memoria e Ricerca, Rivista di storia contemporanea" 3/2023, pp. 432-434.
[56] Pimlott, *The Queen*, cit., p. 114.
[57] Cfr. H. Sapire, *African Loyalism and its discontents: The Royal Tour of South Africa*, 1947, in The Historical Journal, March 2011, vol. 54, n. 1, pp. 224-226.

ressa nella società attraverso la manifestazione di uno stile improntato alla semplicità che avvicinava alla gente senza "abbassare" la posizione di colei che sarebbe divenuta capo del più importante impero del tempo[58].

Non è tantomeno da sottovalutare storicamente il fatto che il debutto pubblico della futura regina si fosse realizzato in una delle più importanti colonie dei Dominions britannici, tenuto conto che il proprio ruolo di capo del Commonwealth sarà poi sempre ritenuto istituzionalmente centrale dalla Regina. È proprio questo l'elemento politico sociale ad affermarsi con l'ascesa della figura di Elisabetta, che spingerà all'identificazione della Royal Family con il Commonwealth, quale suo presupposto morale di tenuta, una volta tramontato l'impero: «the Crown had provided part of an axis around which the Commonwealth had developed, and that the 'moral unity' of the British Empire had begun with 'a strong sense of family,' to which common interests and ideals were added»[59]. Ed è noto quale fosse l'attaccamento di Elisabetta al Commonwealth, come esemplificato nel celebre confronto dialettico del 1987 con Margaret Thatcher[60].

Il momento dell'incoronazione, poi, studiato mediaticamente di concerto con il marito principe Filippo, fu l'occasione per sottolineare anche il ruolo "preminente" della Chiesa Anglicana, ex "established Church" nel panorama confessionale britannico[61]; Geoffrey Francis Fisher, arcivescovo di Canterbury, nel suo discorso rimarcò come la diminuzione del potere temporale della monarchia, lungi dal ridurre l'importanza dell'istituzione, l'aveva accresciuta – conferendo al sovrano «the possibility of a spiritual power far more exalted and far more searching in its demands: the power to lead, to inspire, to unite, by the Sovereign's personal character, personal convictions, personal example'. Such a power might be inoperable, he suggested, in the wrong hands»[62]. Secondo Pimlott, comunque, fu in particolare il clima favorevole alla monarchia che si respirava nella società britannica di allora ad agevolare il consenso verso la nuova regina[63].

L'impatto sociale dell'incoronazione fece emergere un coagulato simbolico che "impastava" segni della plurisecolare tradizione con altri contenuti frutto della più stretta modernit

[58] Secondo Raphael Chijioke Njoku «From her 1947 birthday speech, it is evident that young Elizabeth dreamed of addressing the low "moral universe" of empire with a gospel of freedom and welfare of the restive subject people. But life as a carefree princess (when the speech was delivered) profoundly contrasted with duty as a British monarch. Her oath of office and the royal brand bound Elizabeth to service to Britain above all else» - *Queen Elizabeth II and the Africans. Narrating Decolonization, Postwar Commonwealth, and Africa's Development, 1947-2022*, Leuven University Press, Leuven\Louvain 2024, p. 165.

[59] Lord Altrincham, *The British Commonwealth: Its Place in the Service of the World*, Hutchinson, London 1943, pp. 100s.; B. Pimlott, *The Queen*, cit., cap. XIII, pp. 293, 313.

[60] Per una prospettiva coeva sul confronto tra la regina Elisabetta e la premier Thatcher sul Summit del Commonwealth del 1987, cfr. S. Chan, *Margaret Thatcher's Commonwealth stance: wielding a blunt instrument*, in New Zealand International Review, January/February 1988, vol. 13, n. 1, pp. 8-11.

[61] Sul rito religioso dell'incoronazione di Elisabetta II cfr. J.W. Houghton, *No Bishop, No Queen: Queens Regnant "and the Ordination of Women*, in "Anglican and Episcopal History", March 1998, vol. 67, n. 1, pp. 16-18, 20, 22s.

[62] Pimlott, *The Queen*, cit., p. 210. L'arcivescovo concludeva che: «Fortunately, however, the Queen had been well equipped, through upbringing and Christian faith, to exercise it, and, by doing so, to uphold 'the pillars of a true society', whose goals included 'domestic fidelity' and 'united homes» (*ibidem*).

[63] «The Queen came to the throne at a time when we were dripping with deference as a society» (Lord Hennessy of Nympsfield, *Foreword to the Diamond Jubilee Edition*, cit.).

à (si pensi alla diretta televisiva dell'antico cerimoniale[64]), che si potrebbe efficacemente riassumere nell'espressione di un «medieval pageantry in patriotism, transfused with religion»[65]. Ma si dovette trattare anche di una sorta di compromesso per preservare la grande tradizione politica anglosassone, ovvero «a pledge to maintain the historic process by which this was translated into the procedures of the modern state»[66].

Ma ciò nel secondo dopoguerra, alle soglie del boom economico innescato dal Piano Marshall, poteva avere presa solo attraverso una sorta di "democratizzazione" dell'immagine della monarchia, e in questo senso va letta la sua rivestitura del modello sociale dominante del tempo che enfatizzava il significato dei rapporti personali nel quadro famigliare, pur preservandone la sacralità alla luce del primato regale; ultimamente, si può consentire con l'affermazione per cui «the Coronation could be seen as an extension of the idea of the whole of society as one large family, and of the Commonwealth as a 'family of nations', and of the Crown as a moral cord binding the consensus together»[67].

Come ha sottolineato Philip Howard nel suo classico saggio sulla monarchia britannica nel XX secolo, «It is possible to define with some precision the Queen's role in political and foreign affairs. – ma – Her social influence is far more pervasive, but it eludes precise definition»[68]; giungendo, comunque, alla conclusione che «her examples end tastes, broadcast daily by a powerful but discret publicy machine, have enormous influence on society»[69]. Tra gli altri aspetti, si comprendeva il fatto che ella esercitasse il ruolo di capo della Chiesa anglicana, "di Stato", una confessione allora di più di sessantacinque milioni di fedeli[70]. «The Queen's position as fount of honour is symptomatic of her social influence across whole ranges of national life […] Comulatively the social influence of the Queen and her family on the life, attitudes, and foibles of the nation is considerable […] It is generally an influence towards continuity, oldfashioned virtues and ways, and steadiness»[71], concludendo che i britannici, da "eccezionali conservatori" si sarebbero aspettati che i loro monarchi si mantenessero in una strada tradizionale e non "disturbante".

Nel suddetto passaggio è indiscutibilmente rinvenibile un "salto di qualità" nella concezione novecentesca della Corona britannica, solo apparentemente offuscante la sua dimensione propriamente istituzionale – ovvero, il suo essere parte integrante della dimensione costituzionale del Paese – in realtà potenziandone il suo rappresentare un punto di riferimento intrinsecamente saldato con il suo popolo. A questo proposito, si potrebbe argomentare che la monarchia sia socialmente da considerare molto più di una parte della costituzione materiale, per quanto importanti siano le questioni politiche: «The Queen is not only head of state: she is, in some sense, head of society as well. [...] The monarchy is

[64] Cfr. E. Owens, *The Family Firm: monarchy, mass media and the British public, 1932-53*, cap. «This time I was THERE taking part': the television broadcast of the 1953 coronation», University of London Press – Institute of Historical Research, London 2019, pp. 331-371.
[65] C. Petrie, *Modern British Monarchy*, Eyre & Spottiswoode, London 1961, p. 198.
[66] B. Wilkinson, *The Coronation in History*, Historical Association, London 1953, pp. 34ss.
[67] E. Shils – Michael Young, *The Meaning of the Coronation*, in The Sociological Review, December 1953, vol. 1, Issue 2, pp. 63-70. Cfr. anche Pimlott, *The Queen*, cit., pp. 215-219.
[68] P. Howard, *The British monarchy in the twentieth century*, Hamilton, London 1977, p. 76.
[69] *Ibidem*.
[70] Ivi, p. 89.
[71] Ivi, p. 103.

a focus for a sense of national unity that permeates much of society»[72].
Lo stile sobrio di Elisabetta, se da una parte ne aveva fatto un simbolo "arrivabile" per il popolo britannico – tutto sommato fin dai tempi del suo, in parte osteggiato, matrimonio[73] – dall'altra era divenuto un requisito fondamentale per l'accettazione dello stesso potere monarchico in una società in rapido cambiamento: è stato notato, al riguardo, che dopo il matrimonio già la madre di lei Elizabeth Bowes-Lyon non avesse adottato comportamenti personalistici, al di là dei ritmi stabili della normale vita familiare aristocratica e che, inoltre, «Though her wit and charm made her friends wherever she went, and endeared her to other members of the Royal Family, she and her husband were not a fashionable couple, and they had little contact with the café society which held such a fascination for the Prince of Wales»[74].
Del resto, la vita privata dei membri della Corona risultava ormai da tempo indissolubilmente legata a quella dell'intera società britannica, e non poteva più prescindere dal considerare le conseguenze delle proprie decisioni personali sull'opinione pubblica: «For the whole society of the Commonwealth, the Royal Family existed as 'the symbol and guarantee of the unity of the British peoples'»[75]. È sulla base di questa consapevolezza che allora si mostrava pertanto particolare attenzione a casi in cui «If one of the Family's members became a cause of division»[76]. Ella si considerava la rappresentante universale di quella società, ed era in lei che le persone vedevano idealmente riflesse le proprie qualità. Ancora Pimlott sottolinea come l'ideale popolare fosse ancora costituito dalla regolarità della vita familiare (secondo l'impostazione morale dell'anglicanesimo), e pertanto ne conseguiva che la famiglia della Regina dovesse risultare ineccepibile anche da questo punto di vista, concludendo che le difficoltà che affrontavano la Regina o la Principessa erano da considerarsi le medesime per la nazione e l'intero Commonwealth[77]. Il riferimento è qui diretto al mancato matrimonio tra la sorella Margaret e il divorziato Peter Townsend[78], una rinuncia resa pubblica nel 1955 attraverso un comunicato stampa, al fine di evitare alla contessa di Snowdon il destino dello zio ex re, andando incontro ad un matrimonio civile all'estero – e, soprattutto, di vedersi estromessa dalla Royal Family.
In questa vicenda sembrerebbe quasi ribaltato il rapporto di forze tra monarchia e società, dove l'esigenza di mantenimento del consenso aveva spinto Elisabetta ad andare apertamente contro la sensibilità della sorella, pur di preservare l'immagine della famiglia agli occhi dei propri sudditi. La medesima preoccupazione che avrebbe guidato la Regina ad un ulteriore sforzo di apertura verso il popolo britannico, quando nel novembre del 1957 il Ciambellano reale avrebbe annunciato che dall'anno successivo le feste di presentazione sarebbero state sostituite da feste in giardino, in modo che un numero maggiore di person-

[72] T. Hames – M. Leonard, *Modernising the monarchy*, Demos, London 1998, p. 9.
[73] Cfr. I. Lloyd, *The Queen. 70 chapters in the life of Elizabeth II*, The History Press, Cheltenham – Gloucestershire 2022, cap. XXIV, «Elizabeth's austerity wedding».
[74] Cfr. Pimlott, *The Queen: Elizabeth II and the Monarchy*, cit., p. 23.
[75] Ivi, p. 237.
[76] *Ibidem*.
[77] Cfr. ivi, p. 238.
[78] Cfr. la biografia coeva di N. Barrymaine, *The Story of Peter Townsend*, Peter Davies, London 1958; sulla possibilità di risposarsi nell'ambito della Church of England si veda l'eloquente testo di Francis Clarke risalente alla fine degli stessi anni Cinquanta, *The Church of England and Divorce*, in "Life of the Spirit" (1946-1964), April 1958, vol. 12, n. 142, pp. 463-469.

e potesse essere invitato a Buckingham Palace[79].
Si può sottolineare con Ben Pimlott che «the rapid changes both in British society and in Britain's position in relation to its present and former colonies made some re-evaluation of the place of the Monarchy inevitable»[80], anche se stava emergendo con evidenza il contrasto di visione di chi tra gli interpreti politici riteneva opportuno una rivisitazione "con i piedi per terra" delle funzioni monarchiche, e chi di contro desiderava mantenere un approccio "reverenziale e semi-religioso"[81]. La società britannica, del resto, vedeva abbassarsi progressivamente il suo tasso di gerarchizzazione, ad esempio attraverso il diffondersi di scuole comprensive e dell'istruzione superiore, o ancora per mezzo delle leggi contro la discriminazione razziale. Nel Queen's Speech del 1968, l'anno della Contestazione, fu annunciata la riforma della Camera dei Lord[82], mentre il principio ereditario stesso veniva messo in discussione dinnanzi alla crescente aspirazione all'uguaglianza sociale[83]. Ancora Pimlott osserva che, mentre i membri della famiglia reale partecipavano alle celebrazioni dell'indipendenza delle ultime colonie rimaste dell'ormai ex Impero Britannico, trasformatesi in repubbliche, la Monarchia in patria sembrava inesorabilmente indirizzata verso un décalage politico[84].
E, in effetti, nonostante lo stile come detto "popolare" della Regina – si pensi, ad esempio, alla controversa decisione della sovrana (su input del nuovo premier laburista Harold Wilson), annunciata nel giugno 1965, di attribuire al gruppo musicale *the Beatles* l'Ordine dell'Impero Britannico (MBE)[85] – l'istituzione monarchica dovette attraversare tra la fine degli anni Sessanta e i primi anni Settanta l'inevitabile sconvolgimento prodotto dal Sessantotto; pertanto, l'esposizione stessa dell'immagine della Regina come simbolo dell'*ancien régime* sembrerebbe, in alcuni contesti, essere più figlia del clima culturale del tempo, piuttosto che dall'interpretazione stessa del ruolo mantenuta in quegli anni da Elisabetta; di questa rilettura critica simbolica del ruolo della monarchia nella società è rimasta come emblematica testimonianza il brano della band punk-rock Sex Pistols "God Save the Queen" del 1977[86], dove la Regina veniva simbolicamente rappresentata con un codice di sicurezza[87], andando ad incarnare i sentimenti «of a long repressed and subsersive working class» verso l'establishment britannico[88].

---

[79] «This was not the only consequence of the Altrincham–Muggeridge storm, whose reverberations continued to be felt for many years to come. It was a moment of cultural shift, occurring – as Christopher Booker later put it – just as 'the old social "myths" which had seemed to hold British society together in a great organic whole' were about to lose their force» - B. Pimlott, *The Queen*, cit., p. 287.
[80] Ivi, p. 293.
[81] Si veda Cannon, *The Survival of the British Monarchy*, cit., pp. 159 ss., dove comunque si disquisisce sulla possibilità di una persistenza nel mondo britannico di an attitude of deference (p. 160).
[82] Cfr. www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-library/hllreform.pdf (ultimo controllo 2\8\2025).
[83] Cfr. E. Russel, *Royalty in Crisis: We abolished it once. Should we do it again?: 'The spirit of 1968 has reached the palace'*, in The Independent, 21 May 1993.
[84] Pimlott, *The Queen*, cit., cap. 15, in particolare le pp. 345s. e 369s.
[85] Cfr. I. Inglis, *The Politics Of Stardust Or The Politics Of Cool: Popular Music And The British Honours System*, in International Review of the Aesthetics and Sociology of Music, June 2010, vol. 41, n. 1, pp. 51-71.
[86] Cfr. G. Ambrosch, *From "God Save the Queen" to "The Queen is Dead": A Literary Review of British Punk and Post-Punk 1976-1986*. (2016), pp. 31-61.
[87] Cfr. P. Jones, *Anarchy in the UK: '70s British Punk as Bakhtinian Carnival*, «Studies in Popular Culture», April 2002, vol. 24, n. 3, p. 25. Ivi, si sottolinea la dimensione "carnevalesca" del fenomeno punk, inteso come «return of the repressed» (p. 27).
[88] Ivi, p. 30.

In ogni caso, nonostante il profondo contrasto sociale degli anni Settanta, intensificato dalla crisi petrolifera internazionale (e il conseguente ricorso a un grande prestito da parte dell'FMI[89]), l'immagine della Corona sembrò reggere rispetto alla diffusa critica all'autorità costituita, e nel paese l'instabilità politica si riverberò principalmente sulle deboli politiche salariali del governo labourista, culminando nelle drammatiche sollevazioni sindacali del "Winter of Discontent" tra il 1978 e il 1979[90], che avrebbero preparato il terreno alla storica affermazione conservatrice della "Iron Lady" Margaret Thatcher.
Se quindi sotto il profilo politico gli anni Ottanta, soprattutto dopo la vittoria alle Isole Falkland del 1983, il Regno Unito poté registrare una apprezzabile ripresa economica attraverso il neoliberismo thatcheriano[91], la Royal Family era destinata ad essere investita nella rivoluzione mediatica dell'edonismo reaganiano, la nuova stagione glamour dell'"apparire", che non a caso avrebbe impattato fortemente sui suoi equilibri interni. Furono nuovamente le questioni private (soprattutto di cuore) a sfidare l'immagine pubblica della Corona, andando a toccare in particolare la figura dell'erede al trono, l'allora principe di Galles Carlo[92].

7. **Diana, la "regina di cuori" mai salita al trono**

Il matrimonio del principe Carlo (l'attuale re Carlo III) con la giovane di nobilissime ascendenze Diana Spencer[93], unitamente alla di lui controversa pluridecennale relazione con Camilla Shand (poi Parker-Bowles), attuale regina consorte, avrebbe costretto suo malgrado il primogenito di Elisabetta nella difficile posizione di elemento destabilizzante dell'immagine della Corona a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta – se non l'unico, certamente quello di maggiore riscontro mediatico[94]. La lunga crisi di coppia tra Carlo e Diana, appalesatasi già nel 1985 sulla stampa internazionale, e in particolare nell'opinione pubblica inglese, andò a logorare e, infine, ribaltare la dimensione simbolica di quel "matrimonio del secolo" che nel 1981 era stato seguito in mondovisione da un pubblico di circa ottocento milioni di persone. Il fallimento dell'unione dell'erede al trono britannico dovette trascinare così con sé nelle polemiche l'intera Royal Family – «The Firm» secondo l'espressione di Elisabetta II – e *in primis* proprio la Regina, offuscandone il rinnovato splendore[95].
I tentennamenti nell'accettare la situazione di inevitabile divorzio della coppia reale da parte della madre nonché suocera regnante – innanzitutto per ragioni di ordine religioso

[89] Si veda il volume di K. Burk – A. Cairncross, *Goodbye, Great Britain: The 1976 IMF Crisis*, Yale University Press, New Haven – Connecticut 1992.
[90] Si segnala un'interessante ricostruzione della narrazione in C. Hay, *Narrating crisis: the discursive construction of the 'winter of discontent'*, in Sociology, May 1996, vol. 30, n. 2, pp. 253-277.
[91] A. Gamble – B. Zaccaria, *Economia libera e Stato forte: la politica economica di Margaret Thatcher*, in Ventunesimo Secolo, dicembre 2014, vol. 13, n. 35 ("L'eredità di Margaret Thatcher"), pp. 41-60.
[92] Sul Principe di Galles, cfr. J. Dimbleby, *The Prince of Wales: a biography*, W. Morrow, New York 1994; Tom Bower, *Rebel King: The Making of a Monarch*, William Collins Books, London 2018.
[93] Un'analisi interessante sulle rappresentazioni simboliche di Diana sotto il profilo socioculturale è presente nel volume di Jude Davies, *Diana, A Cultural History. Gender, Race, Nation and the People's Princess*, Palgrave Macmillan, Houndmills Basingstoke – Hampshire \ New York 2001.
[94] M. Helmers, *Media, Discourse, and the Public Sphere: Electronic Memorials to Diana, Princess of Wales*, in "College English", March 2001, vol. 63, n. 4, p. 437.
[95] Si veda la controversa (auto?) biografia di Diana a firma di Andrew Morton, uscita lei vivente nel 1992 in prima edizione (che costituì uno dei primi scandali mediatici legati alla Principessa del Galles): *Diana: Her True Story*, Michael O'Mara Books Limited, London 1992.

(le regole della Chiesa anglicana), e poi evidentemente dinastico, unitamente al clamore riservato dai tabloid britannici alle continue "uscite" perlomeno *undiplomatic* dei due sposi (frequentazioni, interviste, scontri e invettive reciproche sempre meno celati all'opinione pubblica internazionale), avrebbero offuscato la percezione della famiglia reale presso il popolo, tra l'altro prospettandone un registro di banalizzazione che poco si confaceva con la necessaria aura di "sacralità" dello status monarchico.

La vita pubblica di Diana Spencer si può considerare legata dall'inizio alla fine alla sua dimensione spettacolare: il suo matrimonio e il suo funerale. La sua unione con la famiglia reale d'Inghilterra la rese una celebrità, una principessa che avrebbe dovuto essere regina, e nei diciassette anni successivi fino alla sua morte, trascorse la propria vita sempre davanti alla stampa e ai media, impersonificando un personaggio a cavallo tra dimensione umanitaria e jet-set. Secondo Marguerite Helmers «... Because of the spectacular nature of her presentation to the public, Diana accrued a public sphere about her presence, one that crossed class and nation lines»[96].

Ma, specularmente, come ha sottolineato Jude Davies, lo status di Diana come (ri)configurazione dell'identità nazionale deriva proprio direttamente dalla sua connessione con la Royal Family, per cui «The 'Diana events', the popular responses to Diana's death and funeral, highlighted the important role played by the British monarchy in making visible national identity, even as the Windsors' performance was compared unfavourably with the example of the late Princess»[97]. Sembrerebbe questa un'analisi perspicace nello spiegare l'evoluzione del rapporto tra la monarchia e la società negli UK durante l'ultima decade del Novecento; in proposito, è stata ulteriormente notata una caratteristica propria nel comportamento della principessa Diana che ne potrebbe farne l'(in)consapevole protagonista di un profondo cambio culturale. Infatti, secondo Hames e Leonard, «There is no doubt that the Princess of Wales had a profound – probably unintentional – effect on public perceptions of the monarchy»[98]. E ciò perché, innanzitutto, Diana si sarebbe uniformata allo stile delle celebrità del tempo, rivelandosi inoltre carismatica e attraente; ma fu soprattutto nel trascorrere degli anni del matrimonio, con il progressivo allontanamento dal marito e la conseguente possibilità di muoversi a livello individuale attraverso i compiti del protocollo, che colei che i tabloid di tutto il mondo celebravano come "Lady D" «… realised that her status offered her the opportunity to do things to promote causes, rather than simply to open buildings or events and to personify the continuity of royal tradition. Her notion of a relationship with civil society led to a more activist approach on behalf of numerous and diverse causes»[99].

E, in effetti, si può consentire che «This powerful approach to symbolism was exemplified in her ambition to be the 'Queen of people's hearts'». Per quanto non del tutto studiato – anzi forse solo in parte intuito nelle sue ricadute globali sul Paese – tale effetto sarebbe stato capace di mutare il rapporto tra la società britannica e la monarchia. Ciò si è manifestato con evidenza durante la settimana intercorsa tra la morte di Diana nel tunnel a Parigi con Dodi al Fayed e il suo funerale, cui avrebbero assistito in mondovisione oltre due

[96] Cfr. Helmers, *Media, Discourse, and the Public Sphere*, cit.
[97] Davies, *Diana, A Cultural History. Gender, Race, Nation and the People's Princess*, cit., p. 5.
[98] T. Hames – M. Leonard, *Modernising the monarchy*, London, Demos 1998, pp. 18-19.
[99] Ibidem.

miliardi di persone; al riguardo "The Observer" avrebbe definito quei giorni «the most extraordinary week in recent history», considerando il tributo a Diana «surely the most moving speech ever made at a funeral in Westminster Abbey», "devastante" per la monarchia come lo era stato il discorso di Sir Geoffrey Howe per la premiership della Thatcher: il tabloid britannico concludeva poi drasticamente esprimendo la convinzione per cui la società britannica «could no longer sustain a constitutional Monarch, in view of Charles's alleged inadequacies and desire to marry, unless the throne passed directly from the Queen to Prince William»[100].

Ma proprio nello spazio di tempo intercorso tra l'iniziale freddezza della monarca, determinata dalla rigida osservanza del protocollo in caso di regalità decaduta come quella di Diana, e la finale "retromarcia" regale, coincisa con la straordinaria dichiarazione alla nazione di Elisabetta II di omaggio alla principessa di Galles pronunciata da Buckingham Palace e la concessione delle oceaniche esequie (sebbene comunque non formalmente di Stato, di fatto all'insegna del massimo livello di ritualità anglicano) imposta dalla clamorosa reazione spontanea dei sudditi[101] passa interamente «the difference between the old and new concepts of the monarchy»[102].

L'eredità politica di Diana Spencer sta proprio in questa svolta da lei anticipata se non interamente procurata: aver fatto emergere nuovi (o forse antichi?) valori a cui la monarchia si dovesse pubblicamente attenere, quali – sempre secondo Hames e Leonard: «tolerance, diversity, openness to the world, democracy, and creativity – ovvero – … the values and attributes that people associate with Britain»[103]. Non che in passato la Royal Family non avesse sempre ottemperato ai doveri della "Charity" profondamente anglosassoni (e pure protestanti), solo che ora l'affermazione/esibizione di tali sensibilità umanitaria (che del resto la stessa Diana aveva sviluppato nel suo ruolo di principessa, partendo appunto da una tradizione) divenivano l'esiziale fondamento e giustificazione della persistenza dell'istituzione monarchica negli UK, indirizzati al nuovo millennio. E la sintesi del mutamento è rinvenibile nella seguente espressione: «To be symbolic of the British people, the monarchy will have to promote and embody: It will have to base its existence on the people's will rather than constitutional formulae or parliamentary permission»[104].

Attraverso la sua testimonianza controcorrente – paradossalmente da "underdog" per una figura di tale retaggio nobiliare, eppure "pescata" dal principe mentre conviveva con tre amiche in un piccolo appartamento a Coleherne Court e lavorava presso un asilo – Diana indicò alla monarchia una via di sopravvivenza, nell'affrancarsi dai limiti eccessivi dei suoi ruoli costituzionali e religiosi legati alla tradizione, per mostrarsi attivamente coinvolta nella vita di una nazione e un simbolo potente sia in patria che all'estero[105]. E questa evoluzione non poteva che essere suscitata da una figura istituzionalmente «borderline», epp-

[100] Cfr. "The Observer", September 7th, 1997, "Commemorative Edition".
[101] Durante i giorni dell'esitazione di Elisabetta «The monarchy was widely seen as being out of touch with national sentiment» - Hames – Leonard, *Modernising the monarchy*, cit., pp. 18-19.
[102] *Ibidem*.
[103] Ivi, p. 21.
[104] Ibidem.
[105] Ivi, p. 20.

ure inserita pienamente nella "Firm" di Buckingham Palace[106], come Diana, che personalmente dovette scontare appieno tale suo essere costantemente "fuori-ruolo", come una sorta di tradimento, finendo per essere inquadrata ai margini della *societas christiana* anglicana, nelle crude espressioni di Marina Warner: «There is no place in the conceptual architecture of Christian society for a single woman who is neither a virgin nor a whore»[107]; per cui, allo stesso tempo, si dovrebbe concludere che «there was no place in the imagery of European royalty for an ex-wife. Faced with the untidiness of Diana's post-marriage position, the press sought to redefine her as a whore»[108].

Anche per la storia costituzionale del Regno Unito il divorzio di Diana e Carlo, ultimamente sollecitato da una lettera rassegnata della Regina Elisabetta (che si era consultata in merito con l'arcivescovo di Canterbury e con il primo ministro) dovette costituire un passaggio inedito, che tra l'altro avrebbe inciso su caratteri formali del suo inquadramento nella Royal Family, come il trattamento e i relativi titoli mantenuti[109]. Resta indiscutibile la centralità del ruolo politico di Diana nella reinterpretazione del ruolo della Corona, come provano anche gli interessi scientifici sul significato della sua testimonianza; anzi, è stato sottolineato come «the relationship between Diana and the British monarchy have been popular subjects for analysis in English studies since her death»[110].

Rispetto alla natura simbolica della figura di Diana, in considerazione del suo vasto impatto sul vissuto emotivo del mondo britannico dell'epoca, è stata avanzata anche una ipotesi interpretativa in chiave psicoanalitica, che ragiona intorno al concetto dell'archetipo pagano di "Grande Madre", giocando sul nome della dea della caccia Diana: «The popular rendering of Diana, the "People's Princess", into sacred myth is a prime example of that latter form of popular culture, one pronouncing the sovereignty of the Queen, upholding the value and values of the Mother, and reclaiming the primacy of Goddess»[111].

In tal senso Jane Caputi sostiene che i valori associati alla principessa Diana includono temi – anche di grande appeal mediatico – quali la compassione, l'amore e il riconoscimento del primato della gente comune, sottolineando, specularmente, come l'antica Dea Diana fosse intesa in tutta Europa come una divinità del popolo[112]. Così si è affermata progressivamente la dimensione sociale delle sue uscite pubbliche: «Princess Diana, famously, interacted socially and physically with "others". As is well-known, she visited the sick and the poor, deeply impacting public consciousness when she physically touched those afflicted with leprosy, AIDS, and other feared diseases»[113].

Sempre più isolata dalla dimensione cerimoniale (oltre che privata, a parte la luce riflessa goduta solo in qualità di madre dell'erede al trono William e di Henry) della Royal Family,

[106] Per un'analisi "aziendalistica" della Royal Family si veda il saggio di J.M.T. Balmer, *A Resource-Based View of the British Monarchy as a Corporate Brand*, in International Studies of Management & Organization, Winter, 2007/2008, vol. 37, n. 4 ("Corporate Branding"), pp. 20-44.
[107] M. Warner, *Alone of all her Sex: The Myth and the Cult of the Virgin Mary*, Vintage, London 1983, p. 235.
[108] Cfr. Pimlott, *The Queen. Elizabeth II and the Monarchy*, Diamond Jubilee Edition, cit., in generale il cap. 24.
[109] Cfr. il sito https://rightlawyers.com/keeping-her-name-how-diana-remained-princess-after-divorcing-the-royal-family/ (ultimo controllo 2\8\2025).
[110] Helmers, *Media, Discourse, and the Public Sphere*, cit., p. 438.
[111] J. Caputi, *The Second Coming of Diana*, NWSA Journal, Summer, 1999, vol. 11, n. 2, *Woman Created, Woman Tranfigured, Woman Consumed*, pp. 105.
[112] Ivi, p. 106.
[113] Ivi, p. 108.

Diana, negli ultimi anni della sua breve ma incisiva esistenza sempre più indirizzati verso le cause sociali, ha avvicinato con il suo ruolo di testimonial figure della carità e dell'impegno religioso apparentemente agli antipodi, quali soprattutto Santa Teresa di Calcutta[114]. Si è inoltre fatta interprete in maniera innovativa di cause nuove e controverse per il tempo; a tal riguardo si ricorda che «The Princess of Wales was one of the first international figures to have the courage and compassion to reach out to people with AIDS. With one simple gesture, she not only changed the life of one sick man but of people with AIDS around the globe»[115].

C'è chi infine ha proposto un parallelo ancora più ambizioso tra Lady "D" ed Evita Peron, evidenziando con ciò in ultima analisi il significato eminentemente politico in termini di modernizzazione della principessa del Galles: «[…] Diana's potential political influence as modernizer of the monarchy could be better understood, I believe, in light of Eva's role as modernizer of Argentine presidentialism – leaving behind the prejudices on which Evita was built»[116]. Forse un parallelismo storicamente sforzato, che però torna a fare riferimento una volta di più ad un modello di comando al femminile.

Ma non va dimenticato che, per quanto distaccata – anche polemicamente – con la "Firm" di Buckingham Palace, "degradata" con il divorzio dal titolo di altezza reale a quello di principessa del Galles, discussa e criticata per le sue frequentazioni (dal medico Hasnat Khan all'erede finanziario Dodi Al-Fayed), Diana manteneva un riconoscimento istituzionale in tutto ciò che faceva a livello pubblico, e in tal senso "portava" l'immagine della Corona britannica nei contesti umanitari incontrati (si pensi all'ultimo clamoroso impegno contro le mine anti-uomo in Angola[117]).

Pure il già menzionato epilogo della vicenda umana di Diana, con il suo funerale, si potrebbe considerare parte integrante di quel rinnovamento culturale di cui si era fatta artefice in vita, una trasformazione che avrebbe impattato fortemente le istituzioni governative britanniche, come il discorso alle esequie dedicato alla «People's Princess» del premier Tony Blair lascia trapelare[118]. A tal proposito, è stato anche notato che durante il rito funebre «Part of the impact of «Candle in the Wind» 1997 is that it was performed by Elton John, a popular music superstar, and based on a hit song of the 1970s and 1980s – dove si sottolinea, in particolare, che – John, an openly gay man, was a friend of Diana's; both were involved in fundraising for persons with HIV/AIDS, and John's role at the funeral served to bring Diana's advocacy efforts to the forefront»[119].

8. **Verso la fine del regno più lungo**

[114] Cfr. L. Regolo, *L' ultimo segreto di lady Diana. Il mistero del rapporto tra la principessa più amata e Madre Teresa*, San Paolo Edizioni, Milano 2017.
[115] T. Benzie, *Diana as Gay Icon.* in *Planet Diana*, ed. Re:Public, Research Centre in Intercommunal Studies, Kingswood, Australia 1997, p. 128.
[116] M. Zabaleta, *Eva Peron and Diana Spencer: Victims or Accomplices of Cultural Uniformity?*, in "Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies" / "Revue Canadienne des études latino-américaines et caraïbes", 1999, vol. 24, n. 48 (Special Edition: *Eva Perón*), p. 266. Anche il più recente contributo di V. Coladonato, *La Première dame et la princesse. Usages du luxe chez Eva Perón et Diana Spencer, entre style et politique*, in "Communications", 2022, n. 111, pp. 191-201.
[117] Helmers, *Media, Discourse, and the Public Sphere*, cit., p. 449.
[118] Cfr. Craig, *The Crowned Republic? Monarchy and Anti-Monarchy in Britain, 1760-1901*, cit., pp. 167s.
[119] S.J. Hubert, *Two Women, Two Songs: The Subversive Iconography of "Candle in the Wind"*, in "NWSA Journal", Summer 1999, vol. 11, n. 2, *Woman Created, Woman Tranfigured, Woman Consumed*, p. 125.

Bisogna, comunque, aggiungere che il riavvicinamento tra monarchia e società sul nuovo piano di valori non sarebbe stato comunque possibile se Elisabetta II non avesse, alla fine, accettato di mettere in discussione i parametri istituzionali plurisecolari della Corona, superando il quadro di formalismo etico ormai anacronistico e destinato all'estinzione politica in cui era costretta, per accettare la mano tesa di un popolo che comunque non voleva rinunciare al suo valore simbolico. Un percorso comunque non ultimato, la cui radicalità si spingerebbe fino alla messa in discussione del sistema di legittimazione reciproco tra la Church of England e la monarchia; così, nella riflessione quasi paradossale di Hames e Leonard: «The repeal of the Act of Supremacy of 1559 and all other legislation bonding together state and church», sarebbe il presupposto fondamentale per «realign the monarchy with the reality of British society»[120]. Proprio sulla scorta dell'esempio di Diana, la Royal Family dovrebbe coinvolgersi in particolare sui temi educativi, caritativi, artistici, cercando di riallacciare rapporti positivi con il Commonwealth, soprattutto quei paesi ex dominion dove non gode di buona stampa[121].

Al riguardo si potrebbe richiamare anche una espressione del noto giornalista e satirico Malcolm Muggeridge, il quale, alcune decadi orsono, avrebbe affermato che una moderna Monarchia «should not be seen as an apex of a hierarchical, aristocratic society; it should be set apart from all classes, something distinctive and unique that exists because the British people want it to exist»[122].

Nel citato saggio di Cannon si ritiene, del resto, indubitabile che la formula della monarchia ereditaria abbia fornito un importante elemento di certezza in un periodo di rapidi cambiamenti, politicamente e socialmente: «Britain has experienced the vicissitudes of industrial supremacy and decline, imperial expansion and decolonisation, all within 150 years. But-subject to the dangers from which no regime can be shielded-we know that in 2024 we shall be in the reign of Charles III […], and in 2050 in the reign of William V»[123].

Vi è stato, inoltre, più recentemente il tentativo da parte del governo conservatore di rilanciare l'immagine pubblica della "Britishness" che, nel corso del 2012, coincise con la campagna culturale "Great Britain" promossa dal British Council, così come con quella realizzata intorno all'uscita del film «Skyfall», dal titolo "James Bond is Great". A ciò avrebbero fatto seguito, nello stesso anno, le celebrazioni per il "Diamond Jubilee" della regina Elisabetta II, seguite poi dai Giochi della XXX Olimpiade estiva di London 2012. Ian Manners legge in questi tentativi di rilegittimazione politica internazionale una sorta di «pathology of greatnes», i cui effetti si sarebbero addirittura combinati con alcune campagne di stampa di estrema destra volte a stigmatizzare la presenza degli stranieri nel paese[124]; sempre secondo Manners, la campagna di Theresa May a London nel 2013 "Go Home", riservata a stigmatizzare gli immigrati irregolari, avrebbe contribuito a questa pol-

[120] Hames – Leonard, *Modernising the monarchy*, cit., p. 30.
[121] *Ibidem*.
[122] Articolo del 21 giugno 1987 pubblicato sul Sunday Times, citato da Pimlott, *The Queen,* cit., p. 527.
[123] Cannon, *The Survival of the British Monarchy*, cit., p. 161.
[124] I. Manners, *Political Psychology of European Integration: The (Re)production of Identity and Difference in the Brexit Debate*, in «Political Psychology», December 2018, vol. 39, n. 6, p. 1223.

arizzazione prima del referendum, concludendo che: «It is within this context of race, gender, citizenship, and empire that Brexit must be locat»[125].
Del resto, il menzionato saggio di Hames e Leonard già nel 1998 insisteva sul fatto che la società britannica – e nonostante i profondi cambiamenti culturali degli ultimi anni con la conseguente demitizzazione dell'autorità costituita – fosse rimasta fortemente intrisa della sua dimensione monarchica, con un movimento repubblicano ancorato ad un livello di consenso decisamente basso[126].
Sempre con riguardo ai mutamenti sociali connessi con la globalizzazione e il multiculturalismo, va tenuta in considerazione anche la particolare connotazione confessionale della monarchia britannica, come ricordato un tempo strutturalmente fusa con l'"Established Church"; in questo senso è stata notata la tensione tra l'idea di una regina intesa come personificazione dell'unità nazionale e, allo stesso tempo, espressione di una famiglia monarchica associata alla Chiesa anglicana, ovvero a quella confessione che ad oggi è considerata una singola variante del protestantesimo: una tensione che «will be heightened as Britain becomes more multicultural and more secular, as recent history and demographic studies predict»[127].

9. **Alcune considerazioni conclusive**

Negli anni Duemila la figura della Regina, via via che ci si allontanava dall'affaire Diana – e nonostante ulteriori gossip negativi che hanno coinvolto anche recentemente la Royal Family (per esempio, l'allontanamento del secondogenito Harry[128] e della moglie Meghan[129], o ancora le accuse di ambito sessuale per il principe Andrea) – sembra aver recuperato credito e autorevolezza, a volte finendo addirittura per essere utilizzata (e persino strumentalizzata) da movimenti di opinione interni, come nella recente vicenda di Brexit attraverso slogan quali «Queen Backs Brexit»[130]: e a tal proposito Steve Corbett ha sottolineato che «After a surprise majority was achieved in the 2015 general election, the in/out referendum was a manifesto commitment that was included in the Queen's Speech»[131].
La morte di Elisabetta II – avvenuta l'8 settembre del 2022, dopo aver presenziato alla celebrazione del suo "Platinum Jubilee" –, con la successione al trono da parte del primogenito, l'ormai ultrasettantenne Carlo III, sembrerebbe al momento aver posto momentaneamente termine una delle più lunghe stagioni della monarchia britannica "al femminile", perlomeno indiscutibilmente il regno più duraturo e forsanche tra i più rilevanti storicamente. E restando focalizzati sulla Corona, il genere maschile sembra ad oggi

[125] *Ibidem*.
[126] «According to opinion data provided by MORI, only 20 per cent of the British public claims to favour the introduction of a republic and a mere 8 per cent could be described as consistent, committed republicans» - Hames – Leonard, *Modernising the monarchy*, cit., p. 10.
[127] Ivi, p. 16.
[128] Ad intensificare tensioni nella Royal Family ha indubbiamente contribuito la recente pubblicazione dell'autobiografia del secondogenito di Diana: Prince Harry, *Spare*, Penguin Random House, New York 2023. In generale, sui figli di Diana si veda di C. Andersen, *Brothers and Wives. Inside the Private Lives of William, Kate, Harry, and Meghan*, Gallery Books, New York 2021.
[129] Sulla figura della duchessa del Sussex sono già uscite numerose *short biographies* ed instant book, tra cui si può segnalare di A. Williams, *Meghan Markle. A Biography of the Royal Family's Newest Member*, CreateSpace Independent Publishing Platform, Scotts Valley, California 2018.
[130] S. Corbett, *The Social Consequences of Brexit for the UK and Europe: Euroscepticism, Populism, Nationalism, and Societal Division*, in «The International Journal of Social Quality», Summer 2016, vol. 6, n. 1, p. 20.
[131] Ivi, p. 18.

stabilmente confermato in prospettiva pluridecennale dalla presenza dell'erede al trono primogenito di Carlo e Diana Spencer, l'attuale principe di Galles William, nonché poi, nella successione ereditaria, del figlio di quest'ultimo, il "principino" George.
Ciononostante, i mutamenti sociali che hanno prodotto un cambiamento anche della percezione della monarchia britannica nel popolo e nei media, continuano oggi a rimandare l'immagine preponderante delle donne intorno alla Corona: si pensi al ruolo controverso di Meghan Markle (forse una novella e moderna Diana?), e soprattutto a quello molto più "tradizionale" ma non per questo sbiadito della probabile futura regina consorte Catherine "Kate" Middleton, moglie del succitato William, la cui recente popolarità è cresciuta esponenzialmente nel mondo a causa della rivelazione di un'affezione tumorale che l'ha trasformata in un simbolo positivo di umanità e resilienza. O ancora, alla ormai anziana regina Camilla, figura a sua volta per certi versi storicamente controversa, ma che alla fine è risultata vincitrice nella vicenda dinastica britannica, o perlomeno nella "saga famigliare" Windsor, benché probabilmente destinata a restare molto meno in luce dell'antica competitrice Diana, la quale per il popolo britannico e per il mondo intero continua oggi a essere rappresentata con l'immagine della «queen of people's hearts»[132].

[132] Come lei stessa si definì nella controversa intervista al giornalista della BBC Martin Bashir nel 1995; cfr. https://time.com/4913709/how-diana-became-britains-queen-of-the-heart/ (ultimo controllo 2\8\2025).

numero 2/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-A6C

costituzionalismo britannico e irlandese

Teoria e storia costituzionale

La Corona inglese e l'amministrazione del regno

Paolo Rondini
Professore Associato di Storia del diritto medievale e moderno, Università di Milano Bicocca

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

La Corona inglese e l'amministrazione del regno**

di Paolo Rondini*

Abstract (Ita): Il ruolo svolto dalla Corona nel plasmare l'evoluzione e il funzionamento della pubblica amministrazione è cambiato sensibilmente nel corso dei secoli, in piena sintonia con la trasformazione del sistema di governo del personal government medievale, basato sugli uffici della Royal Household, in quello della conciliar administration di età moderna incentrato sul Privy Council e con la successiva emersione del cabinet government e delWestminster model. Gli assetti del sistema amministrativo inglese sono mutati sulla base di un lento e graduale processo evolutivo, senza cesure traumatiche e per mezzo di riforme ispirate a un prudente pragmatismo, che sono state implementate sfruttando l'intrinseca flessibilità del sistema e la sua capacità di adattamento alle circostanze concrete. In particolare, tre sono stati gli snodi cruciali nella storia amministrativa inglese: la conquista normanna; l'età dei Tudor e degli Stuart; l'epoca delle economical reforms iniziate alla fine del Settecento, che portarono alla nascita di un moderno civil service di funzionari di professione.

Abstract (Eng): The role played by the English Crown in shaping the evolution and practical functioning of the public administration offices has changed significantly over the centuries, in line with the transformation of the medieval monarchical rule, based on the offices of the Royal Household, into the conciliar government centred on the Privy Council and the subsequent emergence of the cabinet system government and the Westminster model. The structure of the English administrative system has evolved through a slow and gradual process, without traumatic breaks and by means of reforms inspired by cautious pragmatism. Three turning points were particularly decisive in English administrative history: the Norman conquest; the Tudor and Stuart periods; and the era of the late-eighteenth-century economical reforms, which led to the emergence of a modern civil service of professional civil servants.

Parole chiave: Monarchia; Governo; Pubblica amministrazione

Keywords: Monarchy; Government; Public administration

Sommario: 1. Regnare e governare. Alcune premesse sul ruolo della Corona nell'evoluzione del sistema amministrativo inglese; 4. Riformare con moderazione: le rivoluzioni del XVII secolo e il trionfo del pragmatismo

1. Regnare e governare. Alcune premesse sul ruolo della Corona nell'evoluzione del sistema amministrativo inglese

L'enfasi tradizionalmente impiegata dai giuristi inglesi nel ricostruire gli aspetti salienti della storia britannica in un'ottica di tipo politico-istituzionale ha fatto passare spesso in secondo piano molte delle questioni relative al ruolo svolto dalla Corona nella gestione degli organi amministrativi del regno, soprattutto con riferimento ai limiti in cui potevano incorrere i sovrani nel rendere esecutive le loro decisioni e nel condizionare le *routines* di funzionamento degli uffici pubblici[1]. A tale proposito, appare opportuno svolgere alcune considerazioni di carattere preliminare.

1.1. Una pubblica amministrazione senza regole?

In primo luogo va rilevato come in Inghilterra il sistema di governo del territorio si sia sviluppato nel corso dei secoli in assenza di una chiara distinzione fra diritto pubblico e pri-

** Contributo sottoposto a double blind review.

* Professore Associato di Storia del diritto medievale e moderno, Università di Milano Bicocca

[1] In tal senso concordano: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History of Mediaeval England*, Oxford, Blackwell, 1952, p. V; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government. Administrative Changes in the Reign of Henry VIII*, Cambridge, Cambridge University Press, 1969, pp. 1-3.

a amministrazione. Tale circostanza è da imputare – in gran parte – a un triplice ordine di motivi: 1) la precoce formazione in epoca medievale di un complesso indivisibile e indifferenziato di norme di *common law*, che vincolavano tutti i sudditi – senza differenze di status o di ruoli fra funzionari e semplici cittadini – e che erano oggetto della giurisdizione ordinaria; 2) una secolare evoluzione degli organi del *central executive* (*RoyalHousehold*, *King's Council*, *Exchequer*, ecc.) e di quelli territoriali (sceriffi, giudici di pace, luogotenenti regi, ecc.) frutto non solo di riforme appositamente concepite dalla Corona e dal Parlamento, ma anche di un processo endogeno di graduale adattamento ai cambiamenti politici, sociali ed economici; 3) il ricorso a modelli organizzativi degli enti pubblici tali da consentire loro di svolgere al contempo funzioni amministrative e giudiziarie, come avvenne nel caso delle cosiddette *revenue courts* create durante il regno di Enrico VIII per gestire i beni confiscati alla Chiesa e le terre della Corona (le corti di *Augmentations*, *General Surveyors*, *First Fruits and Tenths*)[2].

1.2. Il governo centrale e locale.

Un'ulteriore considerazione di natura preliminare concerne, poi, il fatto che il sistema inglese ha conservato a lungo i caratteri di un'organizzazione autorevole ed efficiente a livello centrale, ma allo stesso tempo fortemente decentralizzata in ambito locale, in virtù del coinvolgimento delle *élites* delle contee e dei borghi nell'attuazione delle politiche nazionali e nella tutela dell'ordine pubblico. In questo schema di tipo 'partecipativo' l'interazione fra la Corona e le istituzioni di vario ordine e grado avveniva sulla base sia di relazioni di tipo gerarchico sia di un sistema di negoziazioni e compromessi, visto che il processo di formazione e consolidazione degli organi centrali procedeva in concomitanza con il rafforzamento delle autorità periferiche e all'insegna della coabitazione fra vecchi e nuovi uffici, come avvenne nel caso delle contee, quando gli sceriffi e i giudici di pace – tradizionalmente espressione della *gentry* e dei magnati – furono affiancati dai luogotenenti del re e dai funzionari parrocchiali utilizzati dai Tudor per rinsaldare il loro controllo sul territorio[3].

Un diverso modo di concepire la pubblica amministrazione – in senso più verticistico e unitario – emerse solo alla fine del Settecento, con la stagione delle cosiddette *economical*

[2] Cfr.: E.G. Henderson, *Foundations of English administrative law. Certiorari and Mandamus in the Seventeenth Century*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, pp. 46-116; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 165, 211, 222; H. Parris, *Studi di storia dell'amministrazione nella Gran Bretagna dell'Ottocento*, in *Quaderni storici*, vol. 6, n. 18, 1971, pp. 641-653, in particolare pp. 643-644; N. Chester, *The English Administrative System, 1780-1870*, Clarendon, Oxford, 1981, pp. I-II; G. Harriss, *Political society and the growth of government in late medieval England*, in *Past and Present*, vol. 138, n. 1, 1993, pp. 28-57, in particolare p. 33; A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, Il Mulino, 2003, pp. 153-170; S. Cassese, *The Administrative State in Europe*, in A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, I, *The Administrative State*, Oxford, Oxford University Press, 2017, pp. 57-96, e in particolare pp. 57, 62-65; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State in the United Kingdom*, in A. von Bogdandy, P.M. Huber, S. Cassese (eds.), *The Max Planck Handbooks in European Public Law*, I, cit., pp. 451-492, in particolare pp. 451-452, 468-472.

[3] Cfr.: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, London, Methuen, 1921, pp. 111-112, 122-133; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 1; G.E. Aylmer, *The king's servants. The civil service of Charles I, 1625-1642*, Londra, Routledge, 1974, pp. 440-445; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 32-33; H. Langeluddecke, *Law and Order in Seventeenth-Century England. The Organization of Local Administration during the Personal Rule of Charles I*, in *Law and History Review*, vol. 15, n. 1, 1997, pp. 49-76, in particolare pp. 49-50; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds. The rule of the Tudors, 1485-1603*, London, Penguin Press, 2000, pp. 13-14; D. Starkey, *Crown and Country. A History of England through the Monarchy*, London, HarperPress, 2010, pp. 254-255; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 452-455, 468, 472-473.

orms e in conseguenza della crescente assunzione di responsabilità da parte dello Stato nella gestione dell'economia, della salute pubblica e di altri aspetti della vita dei cittadini. Prima di allora, il paese fu 'governato' dal centro, ma 'amministrato' localmente – in base al principio del *self-government at the King's command* – da parte di funzionari di nomina regia che non erano solo una mera emanazione della Corona, perché provenendo in massima parte dalle fila dei *knights of the shires* e dei maggiorenti delle città erano in grado di ben rappresentare gli interessi delle varie comunità[4].

Ciò che accomunava ogni tipo di autorità amministrativa era il fatto di dover operare all'interno della cornice 'nazionale' delle regole di *common law*, che non potevano essere modificate senza il consenso del Parlamento. Per il resto, fino alla fine del XVIII secolo i sovrani e le Camere lasciarono ampi margini di autonomia agli enti locali, limitandosi ad adottare – su loro specifica richiesta – solo le *ordinances* regie e i *local* (o *private*) *bills* parlamentari che fossero necessari a regolamentare lo svolgimento di nuove funzioni destinate a risolvere problemi contingenti (recinzione delle terre comuni, costruzione di infrastrutture, manutenzione di edifici e porti, ecc.)[5].

1.3. Il concreto esercizio dell'influenza monarchica.

La capacità della Corona di orientare in senso decisivo l'operato degli organi amministrativi poteva variare, poi, in relazione a diversi fattori di natura giuridica e politica.

Nell'età medievale, per esempio, mancavano regole chiare in merito all'esercizio delle prerogative regie in ambito amministrativo, né esisteva ancora un apparato di uffici ben organizzato burocraticamente, mentre eventi come la guerra dei cento anni o quella delle due rose contribuirono a indebolire sensibilmente l'autorità della monarchia. In seguito, i Tudor furono i primi sovrani a muoversi nella prospettiva di una monarchia assoluta dell'età moderna, vale a dire in modo da consolidare il potere esecutivo servendosi di istituzioni create *ex novo* e dotando quelle preesistenti di nuove competenze e strumenti d'azione. Tuttavia, ci vollero molti secoli per vedere comparire sulla scena un vero *trained civil service*, organizzato in senso gerarchico e basato su apparati stabili di funzionari professionali, cioè di veri e propri burocrati che formassero un gruppo sociale omogeneo per composizione e interessi. A livello locale i membri della *gentry* e i magnati cittadini continuarono a ricoprire per lungo tempo incarichi di primo piano, in via amatoriale e senza essere retribuiti dallo Stato, in parte perché tenuti a farlo in base alle consuetudini e in parte per un senso dell'onore e di fedeltà verso la monarchia. I *grand commis* del regno, invece, erano più che altro espressione dell'aristocrazia, del clero, dei grandi latifondisti e del ceto dei giuristi. Tutti questi funzionari erano servitori del re, ma non dei *public servants* in senso moderno, perché la lealtà verso il sovrano ancora non implicava anche quella verso la collettività e il bene comune[6].

[4] In proposito si rinvia alle fonti già citate nella nota precedente.

[5] In tal senso si veda: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 71-72; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal '700 ad oggi*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979, pp. 239-240, 243; H. Langeluddecke, *Law and Order*, cit., p. 49; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 468-469.

[6] Cfr.: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., IV, 4, pp. 163-165; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, London, Oxford University Press, 1965, pp. 136-138; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., p. 467; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 53-54, 323-327, 351; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 472-473.

L'influenza concretamente esercitata della Corona nei confronti di tali *King's servants* era condizionata, altresì, dalle specifiche modalità con cui erano attribuiti gli incarichi pubblici. Nel caso della *tenure for life* e di quella *for good behaviour*, per esempio, era difficile dimostrare l'esistenza di condotte che giustificassero il ricorso a trasferimenti, pensionamenti o licenziamenti. E persino la *tenure at King's pleasure* poteva risultare di fatto vitalizia, perché i funzionari nominati con questa procedura operavano in qualità di agenti esecutivi della Corona nello svolgere ruoli politici di alto livello e, se avessero servito bene gli interessi dei sovrani, sarebbe stato problematico allontanarli senza un valido motivo. Né va trascurata la circostanza che talvolta – in virtù di una concezione patrimonialistica – la titolarità degli uffici poteva essere oggetto di trattative private fra cittadini, sotto forma di accordi di compravendita o di reversibilità nelle cariche (in caso di morte o pensionamento del singolo funzionario)[7].

Di fatto, fino alla stagione delle riforme tardo-settecentesche il paese fu governato dalla Corona e dai suoi ministri con il ricorso a una ristretta compagine di uffici centrali e locali, che dovevano svolgere una complessa moltitudine di ruoli in assenza di un chiaro riparto di competenze, nonché con l'impiego di funzionari che spesso erano dei dilettanti scelti in ragione del loro status sociale o economico. Se, poi, per tutto il Medioevo i sovrani si servirono solo dei vari organi espressione della *Royal Household* e della *Curia regis* (come la *Chamber*, il *Wardrobe*, il *Treasurer*, lo *Justiciar*, ecc.), in seguito i cambiamenti attuati all'inizio dell'età moderna dai Tudor portarono alla nascita di nuovi enti che operavano *out of court*, cioè al di fuori del cosiddetto sistema di *household government*, ampliando così il perimetro d'azione della macchina amministrativa e favorendo il graduale passaggio al metodo del *conciliar government* incentrato sul *Privy Council*. Si trattava, comunque, di un insieme ancora limitato di apparati, che presentava tutti i difetti tipici delle amministrazioni poco sofisticate e non ben strutturate in senso gerarchico e burocratico (ripetitività e rigidità delle procedure, scarsa flessibilità operativa, lungaggini nel disbrigo degli affari, diffuso assenteismo, proliferare di uffici sinecure, ecc.)[8].

Alla fine del Settecento, invece, emerse con forza la necessità di adattare la gestione del *public service* alle nuove problematiche di natura sociale, economica e giuridica che stavano emergendo per effetto della rivoluzione industriale e del conseguente inurbamento (assistenza ai poveri; manutenzione di strade, fognature ed edifici; vigilanza sulle condizioni di lavoro nelle fabbriche e nelle miniere; sanità ed istruzione; ecc.). Allo stesso tempo, i pari del regno e i *gentlemen* locali erano sempre più restii a svolgere – gratuitamente e senza adeguate competenze tecniche – funzioni che stavano diventando estremamente complesse e gravose sotto il profilo attuativo e delle responsabilità legali. La circostanza, poi, che la gestione del potere esecutivo non fosse più nelle mani del re e dei suoi stretti consiglieri,

[7] Per ulteriori ragguagli si rinvia alle osservazioni di: E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service, 1780-1939*, London, Allen, 1941, pp. 25-29; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 3-9, 71, 96-97, 105-110, 123-140, 460-464; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants. Government and the Civil Service under Charles II, 1660-1685*, Oxford, Oxford University press, 2002, cit., pp. 84, 87-98; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 131-140.

[8] Cfr.: B. Lyon, *A Constitutional and Legal History of Medieval England*, New York, Harper&Row, 1960, pp. 138-165, 244-273, 351-369, 409-412, 504-511; E.G. Henderson, *Foundations of English administrative law*, cit., pp. 9-11; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 1-2, 18-37, 70-72, 91-97, 134-138, 150, 201-202; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-425, 453-461.

ento a riformare radicalmente l'organizzazione della pubblica amministrazione, per trasformarla in un moderno *permanent civil service* di stampo nazionale, burocratico, altamente professionale e non più sottoposto all'influenza della Corona, così da assicurare una gestione maggiormente efficiente della macchina statale e assecondare le esigenze delle *upper* e *middle classes* in ascesa[9].

2. Tre momenti di svolta nella storia amministrativa inglese: la conquista normanna, l'avvento dei Tudor, le *Economical Reforms*.

Gli assetti del sistema amministrativo inglese mutarono nel corso dei secoli sulla base di un lento e graduale processo evolutivo, senza attraversare traumatiche fasi di rottura contrassegnate dall'attuazione di riforme radicali. Nemmeno le innovazioni introdotte in seguito alla *English Civil War* del XVII secolo si possono considerare del tutto 'rivoluzionarie', perché i riformatori dell'*Interregnum* avevano comunque una visione del sistema di governo che non si discostava poi molto da quella dei fautori dell'assolutismo monarchico: gli interessi in gioco erano pur sempre quelli di una pubblica amministrazione formata in gran parte da persone provenienti dai ceti degli aristocratici, delle *élites* mercantili cittadine, della *gentry*, dei giuristi di *common law* e di *equity*. La composizione del *central executive* fu sicuramente stravolta dall'abolizione della monarchica e di numerosi organi dell'amministrazione regia (come il *Privy Council* e la *House dei Lords*), ma con la Restaurazione si tornò agli assetti del periodo prerivoluzionario, conservando solo poche delle nuove istituzioni dell'era repubblicana (come il *Board of Excise* istituito nel 1643 per riscuotere le imposte indirette)[10].

Di portata ben più incisiva furono, invece, le innovazioni attuate in altri tre snodi cruciali della storia inglese: i decenni successivi alla conquista normanna, l'età dei Tudor, la fase delle già citate *economical reforms*.

Guglielmo il Conquistatore e i suoi successori promossero quella che è stata definita la prima «*administrative revolution*» inglese[11]. La formazione di una monarchia di tipo feudale basata su un'organizzazione statuale di stampo centralistico e sul principio del *personal government* dei sovrani implicava che la Corona si servisse di uomini di sua fiducia provenienti dai ranghi della *Royal Household* e della *Curia Regis*, dando così luogo al sistema di *household government*, in cui la forza trainante era l'iniziativa del re e dei suoi più fedeli consiglieri (*Justiciar*, *Chancellor*, *Treasurer*, *Keeper of Privy Seal*, ecc.). Persino nei frangenti in cui l'autorità della Corona fu indebolita sensibilmente a vantaggio di altri attori della scena politica,

[9] In tal senso concordano: G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., p. 467; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 323-324; G.W. Bernard, *Court and government*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 129-133, in particolare p. 129.

[10] Cfr.: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 242-243; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 424; G.E. Aylmer, *The State's Servants. The Civil Service of the English Republic, 1649-1660*, London, Routledge, 1973, pp. 16-25, 47-54, 174-180, 324-328; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., p. 436; J. Clare, *Introduction: from Republic to Restoration*, in J. Clare (ed.), *From Republic to Restoration. Legacies and Departures*, Manchester, Manchester University Press, 2018, pp. 1-22, in particolare pp. 1-3; B. Worden, *1660: restoration and revolution*, in J. Clare (ed.), *From Republic to Restoration*, cit., pp. 23-52, in particolare p. 23.

[11] G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-425, 461.

come i baroni o il Parlamento durante la guerra delle due rose, il principio della *personal direction* dei sovrani non fu mai messo in discussione seriamente[12].

Un secondo momento di svolta fu quello delle riforme promosse durante il regno di Enrico VIII dal cardinale Thomas Wolsey e dal *King's Secretary* Thomas Cromwell, sfruttando la convinzione radicatasi nell'*establishment* e fra i sudditi – dopo la fine degli scontri fra i sostenitori dei Lancaster e degli York – che l'ordine pubblico e la pace sociale fossero degli interessi di primaria importanza da tutelare. Wolsey e Cromwell diedero un forte impulso alla nascita di un moderno Stato nazionale, in cui il sistema di governo incentrato sugli organi della *Household* iniziò a trasformarsi progressivamente in quello del *conciliar government*, dove il *Privy Council* era chiamato a svolgere funzioni consultive ed esecutive sempre più importanti, mentre in pari tempo aumentava il numero degli enti funzionalmente separati e autonomi dalla Casa Reale (come nel caso delle già citate *revenue courts*)[13].

Un ruolo altrettanto determinante nel modificare i rapporti tra la Corona e la pubblica amministrazione lo svolsero, poi, le innovazioni introdotte dal Parlamento a partire dalla fine del Settecento. Le riforme attuate in quel contesto contribuirono non solo a eliminare ciò che del vecchio sistema amministrativo medievale era sopravvissuto, ma anche a favorire l'affermazione di un nuovo modello organizzativo basato sull'esistenza di una pluralità di grandi dipartimenti di Stato (il *Treasury*, i *Secretaries*, i *Revenue Offices*, ecc.), ciascuno dei quali era gestito da un singolo ministro direttamente responsabile per le sue decisioni e per quelle dei suoi sottoposti nei confronti del Parlamento e dei tribunali ordinari, ma non più della Corona. Inoltre, iniziarono a essere poste le basi per la formazione di un moderno *civil service*, formato da funzionari che non fossero esclusivamente di nomina regia o scelti dai loro diretti superiori con vari meccanismi di cooptazione (come il *patronage* o la reversibilità degli incarichi), bensì dei veri burocrati di professione titolari di ruoli ben definiti, selezionati sulla base di concorsi pubblici e stipendiati dallo Stato sotto il controllo del Parlamento[14].

In questo lungo processo evolutivo non tutti i sovrani furono nella condizione di poter esercitare le loro prerogative sino al punto di riuscire a svolgere un ruolo di primo piano nel dettare le linee di politica generale e nel gestire gli affari di Stato, mantenendo un saldo controllo sugli apparati amministrativi. La lunga fase di passaggio dal Medioevo all'età moderna fornisce una significativa conferma in tal senso, perché fu contrassegnata da fasi altalenanti di crescita e di declino del potere centrale, a dispetto dell'espansione in numero

[12] Per una conferma in tal senso si veda: T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England. The Wardrobe, The Chamber and the Small Seals*, Manchester, Manchester University Press. 1920, pp. 10-12; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 1-2, 18-26, 33-37, 70-79, 129-131, 150-162, 201-202; B. Lyon, *A Constitutional and Legal History*, cit., pp. 138-165, 586-595; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 424; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-425, 461; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 33-36; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 142-144, 173-180, 214-230, 254-270.

[13] Così riferiscono: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 163-165; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 161-122, 267-270; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., pp. 120-123; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 2-3, 425-426; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed. Revisions in the History of Tudor Government and Administration*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pp. 198-209**,** in particolare pp. 198-201.

[14] Per un'analisi più approfondita degli effetti di tali riforme: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, *The Crown*, Oxford, Clarendon press, 1892, pp. 4-5; E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 19-21; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 424- 426; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 76, 83, 89-93; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 67-74, 108-122, 140-154, 166.

e dimensioni dei suoi organi: sotto la guida di monarchi autorevoli la *Household* e il *King's Council* erano formati da amministratori esperti e impegnati attivamente nell'attuare le direttive regie; ma nei momenti di debolezza della Corona gli organi del *central executive* non furono sempre in grado di esercitare un controllo efficace sul funzionamento della pubblica amministrazione. D'altra parte, fino alle rivoluzioni del Seicento la monarchia dovette contenere ripetutamente i tentativi di limitare l'esercizio delle prerogative regie e del *personal government* posti in essere da quei corpi intermedi della società che invocavano il rispetto dei principi di rilevanza costituzionale, quali il *rule of law* o il primato del Parlamento in campo fiscale[15].

3. Il controllo degli apparati amministrativi: dalla *Curia Regis* al *Privy Council*.

3.1. L'età medievale.

Uno dei più importanti organi di governo di cui la Corona si servì a lungo per amministrare il regno fu il Consiglio del re.

In epoca normanna la *Curia Regis* operava come un organo consultivo, senza assumere provvedimenti di natura esecutiva diretti a implementare le decisioni assunte dai sovrani e dai loro ministri. L'unico titolare del potere di governare era il monarca, che lo esercitava con l'aiuto di pochi consiglieri di sua fiducia e degli organi della *Household*, mentre gli altri *king's councillors* si limitavano a fornire dei pareri senza essere coinvolti nell'attuare le principali risoluzioni politiche, che non erano ancora deliberate *in Council*. Tuttavia, già a partire dal periodo angioino iniziarono a formarsi le prime istituzioni amministrative che non erano emanazione diretta della *Household* e della *Curia Regis*, in un processo influenzato non solo dalle pressioni esercitate dai baroni per limitare i poteri della monarchia, ma anche dalla variabile autorevolezza dei sovrani e dall'impegno da essi concretamente profuso nel governare. Il concreto esercizio del *personal government* era condizionato, poi, dalla progressiva riduzione delle entrate fiscali espressione delle prerogative regie (diritti feudali di *Escheat*, *Wardship* e *Purveyance*; dazi doganali; imposte sulle *Crown's Lands*) e dalla crescente dipendenza della Corona dall'appoggio finanziario del Parlamento in materia di tassazione diretta e di finanziamenti straordinari (i *subsidies*). A ogni modo, durante il tardo Medioevo la struttura della macchina amministrativa e il suo funzionamento non subirono alterazioni di natura radicale: in presenza di particolari necessità furono creati nuovi organi di governo, mentre altri videro mutare i loro ruoli e prassi operative, ma tutto ciò avvenne senza che il sistema subisse dei drastici cambiamenti. La preoccupazione principale della Corona e dei suoi oppositori fu sempre quella di stabilire chi dovesse assumere le decisioni

[15] Cfr.: T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 11, 239-243; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. V-VI, 86-93, 243-244; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 10, 15-19, 35; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 425-426, 453-457; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 267-270.

politiche e assicurare il corretto funzionamento degli apparati amministrativi, contrastando abusi, corruzione e inefficienze[16].

3.2. La *golden age* dei Tudor e degli Stuart.

Solo con l'avvio della stagione delle riforme promosse durante il regno di Enrico VIII – prima dal Cardinale Wolsey con le *Ordinances of Eltham* del 1525-26 e poi dal *King's Secretary* Cromwell nel decennio 1530-40 – vi fu una cesura con il passato, anche se non si può parlare di una vera e propria 'rivoluzione' attuata sotto l'egida della Corona, quanto dell'inizio di una nuova fase della storia inglese all'insegna di un «*modified medievalism*», vale a dire di un cambiamento perseguito nel segno della continuità con la tradizione[17].

Il baricentro dell'organizzazione istituzionale e amministrativa iniziò a spostarsi lentamente dalla *Household* al *Privy Council*, favorendo l'ascesa del sistema del *conciliar government*, in cui i *councillors* erano chiamati a ricoprire un ruolo sempre più importante, svolgendo una serie di compiti di natura non solo consultiva, ma anche esecutiva, giudiziaria e di coordinamento fra i dipartimenti in cui si stava progressivamente articolando l'apparato statale. La vita politica continuò a ruotare attorno alla corte, ma la gestione degli affari di Stato era affidata anche a enti separati dalla Casa Reale, sebbene formati ancora da fedeli servitori del re. Nel caso del *Council*, in particolare, i primi sovrani Tudor compresero l'utilità di poter disporre di un numero sempre più ampio di consiglieri fidati ed esperti, a cui delegare l'assunzione di provvedimenti di carattere amministrativo, a condizione però che si trattasse di dare esecuzione a risoluzioni già prese dal monarca (agendo in suo nome e con poteri limitati) o comunque di adottare provvedimenti che non fossero diretta espressione delle prerogative regie, perché in tal caso si sarebbero dovuti astenere dall'operare autonomamente[18].

L'attribuzione al Consiglio del re di nuove funzioni di tipo esecutivo ne provocò, poi, la progressiva istituzionalizzazione. Per lungo tempo tale consesso aveva operato senza una composizione stabile, venendo convocato a discrezione del sovrano in versione ristretta

---

[16] Maggiori ragguagli sul ruolo del *King's Council* e sulle entrate della Corona in epoca medievale si possono rinvenire in: A.V. Dicey, *The Privy Council*, London, MacMillan, 1887, pp. 2-17, 29-32, 45-71; T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 10-22, 93-99, 128-129, 139, 178-187; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, I, 1, cit., pp. 32-49; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 18-37, 45-53, 70-72, 91-100, 129-134, 150-163; B. Lyon, *A Constitutional and Legal History*, cit., pp. 138-151; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, Penguin, Londra 1961, pp. 24-25, 38-39, 46-55; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., p. 317; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 24; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 422-428; J.D. Alsop, *The Structure of early Tudor finance, c. 1509-1558*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 135-162, in particolare pp. 149-157; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 37-38.

[17] In proposito concordano: T.F. Tout, *Chapters in the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 239-243, 312-316; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 242-243; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 163-165; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 1-11, in particolare pp. 2-5; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 198-201.

[18] Sul *government by Council* si veda: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 80-90, 318-319; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. pp. 163-164, 185-186, 197-198, 216-217; G.L. Harriss, P. Williams, *A Revolution in Tudor History?*, in *Past and Present*, vol. XXV, 1963, pp. 3-58; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., pp. 126-128; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 370-374; G.R. Elton, *Why the History of the Early-Tudor Council remains unwritten?*, in Idem, *Studies in Tudor and Stuart Politics and Government*, I, Cambridge, Cambridge University Press, 1974, p. 308; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 431-432; C. Coleman, *Introduction*, cit., pp. 8-9; J. A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution Reassessed*, cit., pp. 59-85, in particolare, cit., p. 60; G. Harriss, *Political society*, cit., pp. 37-38; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 105-108.

oppure allargata a tutti i suoi componenti. E se nelle fasi di debolezza della monarchia il *Council* aveva raggiunto un grande livello di potere e di libertà d'azione su impulso dei baroni, sotto regnanti più autorevoli era tornato a essere un ente privo di un'organizzazione stabile e di competenze ben definite. Con l'avvento dei Tudor, però, la Corona iniziò a recepire le raccomandazioni di chi, come Fortescue, invocava la trasformazione del *King's Council* itinerante insieme al re – formato da un consistente numero di persone, di cui solo alcune erano parte di un *inner ring* di consiglieri più fidati – in un organo composto da pochi uomini, chiamati a riunirsi stabilmente a Londra e a operare per gli interessi della Corona e della nazione[19].

Sotto la guida del cardinale Wolsey prese piede la consuetudine per cui alcuni *councillors* operavano stabilmente a Westminster, espletando funzioni giudiziarie nel *Council in the Star Chamber*, mentre altri consiglieri erano chiamati a fare parte dei primi *committees* istituiti allo scopo di svolgere attività che richiedevano competenze amministrative specifiche[20].

In seguito, durante la crisi politica conseguente alla rivolta del *Pilgrimage of Grace* del 1536, il *Principal Secretary* Cromwell convinse Enrico VIII ad accogliere la richiesta dei ribelli di rendere permanente il funzionamento del *Council* in una versione formata solo da dodici membri, scelti fra i principali dignitari laici ed ecclesiastici del regno. In risposta a una situazione emergenziale, quindi, e non come parte di un più ampio disegno di riforme politico-istituzionali, questo ristretto *board of government* fu investito stabilmente di funzioni consultive, esecutive e giudiziarie, per poi essere designato ufficialmente come *Privy Council* in un successivo *order* del 10 agosto 1540, che rendeva obbligatoria la trascrizione in appositi registri dei verbali delle sedute e delle delibere adottate[21].

L'ascesa del *Privy Council* ebbe l'effetto di aumentare le tensioni con i baroni e il Parlamento, soprattutto in merito alla scelta da parte del sovrano dei singoli consiglieri, anche se fino alla guerra civile del Seicento l'opposizione politica contro gli atti del potere esecutivo

[19] J. Fortescue, *The Governance of England, otherwise called The difference between an absolute and a limited monarchy*, Oxford, Clarendon Press 1885, pp. 143, 148, 154-155. In proposito si veda anche quanto rilevato da: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., 318-319; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 244-259; J.R. Lander, *Council, Administration and Councillors, 1461 to 1485*, in *Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol. XXXII, 1959, pp. 138-180; R. Virgoe, *The Composition of the King's Council, 1437–61*, in *Bulletin of the Institute of Historical Research*, vol. XLIII, 1970, pp. 134-160; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 15-19, 33-35, 418-419; C. Coleman, *Introduction*, cit., pp. 7-8; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 60-62; D. Starkey, *Which age of reform*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 13-27, in particolare pp. 14-15; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 35-36.

[20] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 86-90; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 477-502, e IV, 4, pp. 54-60, 67-70; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 325-326; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 63-69.

[21] Il testo dell'*order in Council* del 1540 si può consultare in N. Harris (ed.), *Proceedings and Ordinances of the Privy Council of England*, VII, 1837, pp. 3-4. In merito al processo di "istituzionalizzazione" del *Privy Council*, si rinvia ai documenti pubblicati in R. Dasent (ed.), *Acts of the Privy Council of England*, London, Her Majesty's Stationery Office, 1890-1907, in particolare VII, pp. 66-67, VIII, pp. 209, 221, 248, 319, 349, 335-336, e IX, p. 213, e XIII, pp. 52-54, 394-395, e XXIV, pp. 57, 172, nonché alle osservazioni di: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 82-84; W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 86-92; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 477-502, e IV, 4, cit., pp. 54-67; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 317-324, 329-331, 340-350; G.R. Elton, *Why the History of the Early-Tudor Council remains unwritten?*, cit., p. 308; G.R. Elton, *The Tudor Constitution. Documents and Commentary*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 96-97; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-4; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 59-62, 69-75; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 199-209**,** in particolare pp. 198-201; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 105-108.

non si spinse al punto di mettere in discussione l'organizzazione degli apparati amministrativi o il loro *modus operandi*, perché si trattava pur sempre di scelte che rientravano nella sfera delle prerogative regie. Come attestano le riflessioni di Fortescue, all'inizio dell'età moderna le forze espressione dei corpi intermedi volevano influire sul funzionamento del governo e della pubblica amministrazione, da un lato per contrastare il verificarsi di episodi di abusi o corruzione, dall'altro per attribuire un ruolo preminente a quegli organi che non erano parte integrante della *Royal Household* (come per l'appunto il *Council*) e i cui membri non erano solo *familiares* del sovrano o suoi fedeli cortigiani. In tal modo, il principio del *personal government* poteva subire delle limitazioni sul piano amministrativo senza, però, essere messo in aperta discussione da un punto di vista politico, perché i poteri del re non erano ancora oggetto di contestazioni dettate da motivazioni di natura costituzionale, ma dalla volontà dei magnati (laici ed ecclesiastici) e dei *commons* di instaurare con la Corona un rapporto di reciproca fiducia e di collaborazione nel perseguimento degli interessi nazionali[22].

L'età dei Tudor fu poi un'importante epoca di transizione per l'esercizio del potere esecutivo da parte della Corona, perché dopo la fine della guerra delle due rose il diffuso desiderio di pace e stabilità dei sudditi consentì ai sovrani di ottenere un vasto consenso in favore di riforme dirette a rendere più efficiente l'amministrazione del territorio. Su impulso di Wolsey e Cromwell molte istituzioni del passato furono oggetto di un profondo rinnovamento, se non addirittura esautorate delle loro funzioni in favore di nuovi enti. Con le *Ordinances of Eltham* del 1525-26 il cardinale Wolsey modificò gli assetti della *Household* nel tentativo di stabilizzare il numero dei suoi organi e funzionari, di definirne meglio compiti e ruoli, di allontanare gli incompetenti e i corrotti. Tuttavia, i cambiamenti più importanti avvennero nel decennio 1530-40 sotto la guida di Cromwell, che agì non sulla base di un preciso disegno riformatore concepito nel segno di attuare una netta discontinuità con il passato, bensì per risolvere singoli problemi contingenti, come avvenne nel caso della creazione delle nuove *revenue courts* – *Augmentations*, *General Surveyors*, *First Fruits and Tenths* –

[22] J. Fortescue, *The Governance of England, cit.*, pp. 131-134, 147-149. Inoltre, cfr.: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, IV, 4, cit., pp. 163-165; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 219-240, 250; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 140-141; D. Strakey, *Which age of reform*, cit., p. 16; G.W. Bernard, *Introduction*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 1-19, e in particolare pp. 1-3; G.W. Bernard, *The continuing power of the Tudor nobility*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, cit., pp. 20-50, e in particolare pp. 20-23, 28; G.E. Seel, D.L. Smith, *The Early Stuart Kings, 1603-1642*, London-New York, Routledge, 2001, p. 3.

organizzate sul modello delle corti di giustizia e incaricate di gestire, rispettivamente, i beni confiscati alla Chiesa, i benefici ecclesiastici e le proprietà della Corona[23].
Negli anni in cui Cromwell fu al potere tutti i principali uffici pubblici vennero sottoposti alla supervisione non solo del *Privy Council* ma anche del *King's Secretary*, che accrebbe notevolmente la sua importanza, ponendo così le basi per la nascita dei futuri Segretari di Stato. Dal momento che Cromwell godeva della piena fiducia di Enrico VIII e che deteneva le principali cariche del *central executive* (Cancelliere dello Scacchiere, *Lord Privy Seal*, ecc.), egli divenne una sorta di anello di congiunzione fra la Corona e i vari organi statali, riuscendo ad attuare una complessa riorganizzazione degli apparati di governo nel rispetto della formula del *personal government* del re e all'insegna di un nuovo modello di «*conciliar administration*», in cui il Consiglio privato era in grado di influenzare in modo significativo l'operato degli enti amministrativi centrali e locali, visto che molti di essi erano di nomina regia e che i *privy councillors* potevano condurre inchieste in relazione alle condotte dei pubblici ufficiali[24].
Nel perseguire i suoi intenti, poi, Cromwell si servì non solo di strumenti normativi come le *royal proclamations* e gli *orders in Council*, ma anche della legislazione parlamentare, facendo approvare una serie di *statutes* rivolti a dirimere numerose questioni politiche, amministrat-

[23] La *Court of Augmentations* fu creata per gestire i beni dei monasteri cattolici soppressi, operando come un organo al contempo amministrativo e giudiziario del tutto indipendente dalla *Household* e *dall'Exchequer*. Ciò non impedì, peraltro, ai governi di interferire nelle sue decisioni, cercando di controllare l'impiego o la vendita dei beni ecclesiastici confiscati, finché nel 1554 fu presa la decisione di privarla della sua autonomia incorporandola nell'*Exchequer*. La stessa sorte toccò alla *Court of First Fruits and Tenths* – che era stata fondata per raccogliere le imposte sui benefici ecclesiastici non più dovute a Roma – e alla *Court of General Surveyors*, che doveva gestire le "vecchie" terre regie. Cfr.: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, pp. 262-266; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 36-41; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 158-159, 173-175, 182-197, 201-226, 235-238, 374-378, 417; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-9 ; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 32-34, 431-432; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 13-14; G.W. Bernard, *Elton's Cromwell*, in Idem, *Power and Politics in Tudor England*, Ashgate, Aldershot, 2000, pp. 108-128, in particolare pp. 109-114, 116-117, 120-121; J.A. Guy, *The Privy Council*, cit., p. 60; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 198-207; J.D. Alsop, *The Structure of early Tudor finance*, cit., pp. 151-152, 157, 160-162.
[24] Sul punto si veda: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 23-24, 86-90; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 477-502, e IV, 4, pp. 54-60, 71-85; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, 266-270; E.G. Henderson, *Foundations of English administrative law*, cit., pp. 38-48; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 36-41; G.L. Harriss, P. Williams, *A Revolution in Tudor History?*, cit., pp. 3-58; G.R. Elton, *The Tudor revolution in government*, cit., pp. 3-12, 35-40, 61-72, 97-117, 150-159, 190-197, 211-223, 325-326, 344-369, 390-397, 407, 414-426; G.R. Elton, *Why the History of the Early-Tudor Council remains unwritten?*, cit., p. 308; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 431-432; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 13-14; N. Chester, *The English Administrative System, 1780-1870*, cit., p. 39; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-4, 8-9; J.A. Guy, *The Privy Council: Revolution or Evolution?*, cit., pp. 60-62, 69-70; D. Starkey, *Court and Government*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 29-58, in particolare pp. 55-58; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 198-201; H. Langeluddecke, *Law and Order*, cit., pp. 49-50; G.W. Bernard, *Introduction*, cit., pp. 33-34; G.W. Bernard, *Elton's Cromwell*, cit, p. 108.

ive, religiose ed economiche[25]. Per risanare le finanze statali, per esempio, fu deciso di far confluire nella *Household* quasi tutte le entrate derivanti dalla riscossione dei dazi doganali e delle imposte, sottoponendo così la contabilità pubblica alla diretta supervisione della Corona, con la sola eccezione delle sovvenzioni erogate dal Parlamento e incamerate direttamente dall'*Exchequer*. In tal modo iniziò a emergere la visione secondo cui la volontà regia avrebbe trovato una più efficace e pronta applicazione, se la sovranità fosse stata esercitata dal *King in Council* e *in Parliament* attraverso l'adozione di *acts* vincolanti in tutto il regno e nei confronti di tutti i sudditi[26].

In seguito, l'uscita di Cromwell dalla scena politica non ebbe rilevanti conseguenze sul funzionamento del sistema basato sul connubio del *personal* e del *conciliar government*, che dimostrò di essere particolarmente resiliente nei confronti dei cambiamenti politico-istituzionali, perché in grado di assicurare comunque il costante ed efficiente funzionamento della macchina amministrativa. Anche dopo l'avvento della dinastia Stuart la Corona e i suoi ministri mantennero un atteggiamento di tipo pragmatico, diretto a rafforzare l'autorità monarchica adeguando gradualmente gli apparati di governo e le loro procedure alle specifiche problematiche concernenti la gestione del paese. I sovrani inglesi continuarono a regnare e governare avvalendosi del supporto del *Privy Council*, che poteva emettere decisioni vincolanti in questioni di interesse nazionale (come gli affari interni, la riscossione delle imposte o la spesa pubblica), ma non in quelle oggetto della *Crown prerogative* (religione, affari esteri, questioni dinastiche, ecc.) che erano trattate dal re servendosi dei Segretari di Stato. Inoltre, prese piede la consuetudine di istituire dei *committees* formati da *councillors* esperti di determinate materie, allo scopo di svolgere inchieste, fornire pareri o occuparsi direttamente di specifiche questioni (commercio, finanze, ecc.). In tutto questo, però, non emerse ancora una chiara distinzione fra la sfera politica e quella amministrativa: il

[25] Fra le diverse tipologie di provvedimenti che potevano essere adottati dal *King in Council* vi erano le *proclamations*, gli *orders* e i *warrants*. I proclami erano decisioni di carattere generale e di rilevanza nazionale (assunte per convocare o sciogliere il Parlamento, dichiarare guerra, applicare la legge marziale, ecc.) che avevano un valore simile a quello di uno *statute* parlamentare (in quanto ratificate dalle Camere). Gli *orders in Council* erano emessi qualora si fosse trattato di risolvere una disputa sottoposta all'attenzione del monarca e dei suoi consiglieri oppure di dettare nuove regole da seguire nello svolgimento di certe attività in conformità a quanto previsto dalla prerogativa regia o da specifici *statutes* (come quelli *che* prevedevano l'uso di *orders in council* per regolare il funzionamento dei dipartimenti, il governo delle colonie, per dare esecuzione a trattati, ecc.). I *warrants* erano ordini sotto forma di mandati, come quelli di pagamento indirizzati all'*Exchequer* o alla *Chamber*, o quelli con cui si autorizzava l'arresto dei sospetti criminali o la requisizione di mezzi di trasporto e di altri beni. Cfr.: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 91-93; W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 143-144; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., IV, 4, pp. 99-102, e V, 4, pp. 136-137, 155; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 340-344.

[26] Va rilevato, peraltro, che il conseguimento dell'obiettivo di esercitare un controllo più penetrante sulla riscossione delle tasse fu ostacolato dal fatto che l'esazione era concessa in appalto con il sistema del *farming* a un'ampia platea di ufficiali (*treasuries*, *receivers*, *paymasters*, ecc.) e persino di uomini d'affari, ciascuno dei quali poteva utilizzare a proprio vantaggio le somme corrisposte dai contribuenti, almeno fino al momento in cui avrebbe dovuto trasferirle allo Stato e renderne conto a fini contabili. In tal modo, molti esattori si arricchirono in modo "legittimo", ma altri fuggirono con il denaro o si rovinarono con investimenti speculativi, provocando seri ammanchi contabili gravanti sulla Corona. Su questi e altri aspetti delle riforme attuate da Cromwell si rinvia alle osservazioni di: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 23-24; S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History*, cit., pp. 262-264; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 25-26, 60-61; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 340, 343-344; L.J. Reeve, *Charles I and the road to personal rule*, cit., pp. 205-206; C. Coleman, *Introduction. Professor Elton's Revolution*, cit., pp. 2-4; J. Loach, *Parliament: a 'New air'?*, in C. Coleman, D. Starkey (eds.), *Revolution reassessed*, cit., pp. 117-138, in particolare pp. 118-119, 130, 134; G.W. Bernard, *The continuing power of the Tudor nobility*, cit., p. 28; S. Bridgen, *New worlds, lost worlds*, cit., pp. 117-120.

concetto di un *civil service* apolitico – nel senso di una pubblica amministrazione organizzata stabilmente e non influenzata da mutamenti dinastici, di governo o di maggioranze parlamentari – era ancora ben lungi dall'essere concepito[27].

4. Riformare con moderazione: le rivoluzioni del XVII secolo e il trionfo del pragmatismo

4.1. La guerra civile inglese.

Il Consiglio Privato dei primi sovrani Stuart fu un organo «debole» nei rapporti con la Corona, in quanto strettamente dipendente dalla volontà regia, ma «forte» nei confronti dei sudditi, perché in grado di esercitare in modo energico le sue diverse funzioni, emanando *proclamations* e *orders in Council*[28].

Se, però, in un primo momento la Corona riuscì a servirsi di quest'organo per consolidare l'autorità monarchica e per adeguare la risposta della macchina governativa alle specifiche necessità contingenti, assimilando nei suoi ranghi molti esponenti dei ceti intermedi delle contee e delle città, durante il regno di Carlo I vennero progressivamente meno le condizioni politiche e sociali che avevano consentito al *government by Council* di dare un'ottima prova di sé. A lungo andare un Parlamento sempre meno docile nei confronti delle rivendicazioni assolutistiche della monarchia e dell'operato del Consiglio riuscì a ottenere l'appoggio dei giuristi delle corti di *common law* per mettere in discussione la legalità di alcune decisioni del governo e l'operato dei suoi funzionari, come avvenne nel caso degli abusi perpetrati dalla *Star Chamber* o in merito alla pretesa del re di esercitare la *prerogative taxation* riscuotendo prestiti forzosi e imposte dirette straordinarie (come la *Ship Money* destinata a finanziare la marina). Per questo motivo, pur potendo contare sulla presenza di numerosi sostenitori in Parlamento, Carlo I decise più volte di rinviare la convocazione delle sessioni parlamentari e di sciogliere le Camere, rinunciando a ottenere la loro cooperazione e manifestando una netta preferenza per un sistema di governo di tipo 'personale' basato su un ampio coinvolgimento del *Privy Council* nella gestione delle finanze, dell'economia e delle amministrazioni locali[29].

D'altra parte, molte delle innovazioni introdotte in seguito alla nascita del *Commonwealth* e poi del *Protectorate* non erano propriamente 'rivoluzionarie' o comunque destinate a per-

[27] In tal senso riferiscono: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 28-31; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, pp. 417-420; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 9-11, 57, 337-341; G.E. Aylmer, *The State's Servants,* cit., pp. 18-22; D. Starkey, *Court and Government*, cit., pp. 55-58; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., p. 455.

[28] A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 117-131. Per una conferma in tal senso si veda anche: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, pp. 508-514; G.E. Seel, D.L. Smith, *The Early Stuart Kings*, cit., p. 3.

[29] La *Ship Money* era una tassa sugli immobili che doveva gravare solo sui proprietari di immobili situati nelle contee e città costiere, allo scopo specifico di sostenere le spese per l'armamento delle navi militari in occasione dello scoppio di un conflitto. Tuttavia, i sovrani Stuart iniziarono a pretendere di riscuoterla anche in tempo di pace e a carico degli abitanti di ogni luogo. Su questi e altri aspetti concernenti il regno di Carlo I si rinvia alle osservazioni di: W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, 1, pp. 508-514 e IV, 4, pp. 88-89, 104-105, e V, 4, pp, 136-137, 155; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 9-11, 57-59, 144, 337-341; L.J. Reeve, *Charles I and the road to personal rule*, cit., pp. 1-18, 96-98, 104-106, 137-138, 166-168; K. Sharpe, *The Personal Rule of Charles I*, New Haven, Yale University Press, 1992, pp. 9-23, 32-46, 58-62, 242-274, 443-456, 665-682; M. Kishlansky, *L'età degli Stuart. L'Inghilterra dal 1603 al 1714*, Bologna, Il Mulino, 1999, pp. 148-149, 160-164, 183-184; G.E. Seel, D.L. Smith, *The Early Stuart Kings,* cit., pp. 67-75, 81-86; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 331-333; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., p. 455.

e del sistema repubblicano, infatti, si attenne al tradizionale *modus operandi* della monarchia assoluta, consistente nel riformare gli assetti e il funzionamento degli organi pubblici solo laddove fosse indispensabile, come avvenne in presenza delle specifiche esigenze dettate dal cambiamento di regime politico. Se, per esempio, l'abolizione delle istituzioni monarchiche ebbe come naturale riflesso la soppressione del *Privy Council*, le sue funzioni di prendere parte alle decisioni esecutive e fornire pareri al Parlamento furono prontamente attribuite al nuovo Consiglio di Stato. Nel complesso, i puritani agirono con il classico pragmatismo inglese, modificando la struttura, le funzioni e le procedure operative di alcuni uffici pubblici o creandone di nuovi più che altro per conseguire migliori risultati in termini di efficienza dell'azione amministrativa e di lotta al malgoverno, come attesta la decisione di affidare la gestione dei principali dipartimenti a dei collegi di *commissioners*, anziché a singoli individui liberi di spadroneggiare come dei boiardi di Stato[30].

Questo ricorso al sistema del *rule by committees* non era una novità assoluta, perché la creazione di speciali *commissions* era una pratica già impiegata da tempo dalla monarchia, che se ne era servita per sopperire all'inadeguatezza dei vari enti nel rendere esecutive le sue decisioni. Il *Long Parliament* e il *Council of State* si attennero semplicemente a una prassi già consolidata, governando per mezzo di comitati composti in massima parte da funzionari non professionisti, impegnati part-time e non sempre stipendiati dallo Stato, perché come forma di remunerazione ricevevano delle entrate di tipo 'indiretto' (rendite, pensioni, concessione in godimento di beni della Corona, ecc.) oppure delle commissioni (*fees*) dagli utenti dei loro servizi. Non esisteva ancora, infatti, un vero ceto di burocrati e l'opinione pubblica non riteneva opportuno incentivare la formazione di una classe di funzionari di professione impiegati stabilmente dietro corresponsione di un adeguato salario[31].

Anche la gestione delle finanze statali fu oggetto di ripetuti cambiamenti con la creazione di svariate tesorerie, commissioni e casse speciali (*funds*) istituite per fare fronte ai costi della guerra civile. Ma nel complesso il *revenue system* dell'età repubblicana si basava su tre pilastri che erano un mix di innovazione e tradizione: i vecchi dazi doganali (*customs*); la tassa sulla proprietà privata denominata *assessment*, introdotta nel 1642 per far fronte alle spese militari sulla falsariga della precedente *Ship Money*; le nuove imposte indirette sui consumi versate al *Board of Excise* creato nel 1643[32].

4.2. La *Stuart Restoration*.

[30] Cfr.: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 133-135; W.S. Holdsworth, *A history of English law*, cit., I, 1, pp. 515-516; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 432-433; G.E. Aylmer, *The State's Servants,* cit., pp. 8-11, 16-19, 22-23, 29, 45-54; J. Clare, *Introduction: from Republic to Restoration*, cit., pp. 1-3; B. Worden, *1660: restoration and revolution*, cit., pp. 23-27, 35-37.

[31] Con la *Self-denying Ordinance* del 1645 fu stabilito che solo gli staff degli uffici di nuova creazione dovessero essere remunerati direttamente dallo Stato con dei *salaries*, mentre durante la Restaurazione si affermò la consuetudine per cui anche i grandi ufficiali e i titolari di posizioni di medio livello potevano essere retribuiti con stipendi laddove fosse vietato ricevere denaro dai cittadini. Fu solamente a partire dal 1782 che il Parlamento impose il passaggio al sistema degli *stipendiary fees* erogati dallo Stato per tutti i funzionari degli uffici pubblici. Cfr.: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 53-54; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., pp. 9-12, 16-19, 22-23, 107-109, 113-115, 337; G.E. Aylmer, *The king's servants*, cit., pp. 160-162, 176-177, 186-201, 431-450; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 101-113; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 14-16, 131-140.

[32] Cfr.: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 53-54; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., pp. 24-28, 311, 323.

La restaurazione monarchica non comportò un integrale ritorno al sistema amministrativo del passato, con il ripristino delle istituzioni più controverse (come la *Star Chamber*) o dei diritti della Corona più odiosi e vessatori (quelli di natura feudale). Inoltre, alcune novità introdotte dai repubblicani furono conservate, come la decisione di inserire nei ranghi della pubblica amministrazione uomini che non provenissero più solo dalle fila della grande nobiltà, degli ecclesiastici, dei magnati delle contee e delle città, ma anche da una *middle-class* formata dai membri della *parochial gentry* (piccoli proprietari terrieri e affittuari di terreni altrui) e del ceto medio urbano (commercianti, artigiani, ecc.)[33].

La restaurazione del modello del *personal* e *conciliar government* non implicò nemmeno l'abbandono della formula del *rule by committees*, perché anche i ministri più realisti consigliarono ai sovrani di continuare a ricorrere al sistema dei comitati governativi, composti da membri del ricostituito *Privy Council* e da altre personalità che godevano della fiducia dei sovrani. E fu proprio traendo spunto dal funzionamento più agile di questi comitati che Carlo II prese la decisione di assumere le decisioni politiche più importanti con l'aiuto di un Consiglio ristretto, che iniziò a essere designato con il termine di *Cabinet Council*: non si trattava ancora del futuro Gabinetto, ma di un suo antesignano che operava a latere del *Privy Council*, i cui membri venivano così consultati per ratificare decisioni già prese o per svolgere altre funzioni consultive e di governo[34].

In un primo momento, poi, Carlo II cercò di collaborare con il Parlamento, soprattutto con riferimento alla gestione delle entrate tributarie e al controllo delle finanze statali, come attesta la circostanza che il *Restoration Settlement* stabilì che alla Corona fossero assegnate annualmente risorse sufficienti ad assicurare il buon funzionamento degli apparati di governo e della pubblica amministrazione. L'intento era quello di prevenire un eccessivo ricorso da parte dei governi alle sovvenzioni parlamentari (i *subsidies*) e ai prestiti dei banchieri, ma anche di impedire gli abusi verificatisi in passato nell'esercizio della *prerogative taxation* (con l'aumento dei dazi doganali, l'imposizione di prestiti forzosi, la riscossione di tasse straordinarie come la *Ship Money*)[35].

Se, però, nei primi anni della Restaurazione il Parlamento operò in sintonia con Carlo II, la crisi economica e finanziaria conseguente alla seconda guerra anglo-olandese (1665-67) indusse il Parlamento a estendere ulteriormente i suoi poteri di vigilanza sull'amministrazione delle finanze statali a discapito dell'influenza della Corona. Oltre a istituire la prima commissione parlamentare di inchiesta sulla gestione dei conti pubblici, con una serie di *Additional Aid Acts* votati fra il 1665 e il 1667 il Parlamento istituzionalizzò la consuetudine di stanziare dei fondi speciali in favore del governo secondo il meccanismo degli atti di *appropriation* delle spese straordinarie, per cui le modalità di impiego delle somme messe a disposizione erano sottoposte a dei rigidi vincoli di destinazione, nonché a una precisa rend-

[33] Così riferiscono: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., p. 55; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., pp. 174-180, 324-328, 337; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 436-438; M. Kishlansky, *L'età degli Stuart*, cit., pp. 288- 293; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 354-355; J. Clare, *Introduction: from Republic to Restoration*, cit., pp. 1-3.

[34] Cfr.: A.V. Dicey, *The Privy Council*, cit., pp. 134-137; W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 95-96; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., p. 180; N. Gasperini, *Saggio sulla monarchia britannica*, Roma, Presenza, 1969, pp. 90-93; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 13-14; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 31-32.

[35] In tal senso: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., p. 55; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 29-34, 206.

icontazione in appositi registri (i *Treasury records*). Da un punto di vista politico la concessione di finanziamenti eccezionali con la formula delle «appropriazioni» era diretta a contenere l'autonomia della Corona, ma sul piano pratico il ricorso a tali misure ebbe l'ulteriore effetto di trasformare il Parlamento in un garante del pagamento del debito pubblico molto più affidabile della monarchia[36].

In altri ambiti, invece, come il controllo dell'elezione di un certo numero di parlamentari o la scelta degli *Speakers* delle Camere, Carlo II riuscì a esercitare ancora il ruolo di un *personal ruler*, servendosi degli abituali strumenti impiegati dalla monarchia, come il *patronage*, il conferimento di salari e pensioni, l'attribuzione di onorificenze. Né va trascurato il dato che ai *public servants* era consentito di divenire membri delle *Houses* e, quindi, di sostenere le decisioni politiche della Corona, visto che non era stata ancora introdotta una chiara distinzione – né tanto meno una forma di incompatibilità – fra uffici di natura politica e amministrativa[37].

Un'altra decisione presa d'imperio da Carlo II fu quella di porre a capo del *Treasury* un *board* di commissari in luogo del defunto *Lord Treasurer* Southampton. Di per sé non si trattava di un atto inusuale, perché rientrava nell'ambito del sistema del *government by committees* divenuto prassi costante sin dai tempi del *Commonwealth*. La novità consisteva nel fatto che il re avesse deciso in totale autonomia di inserire nelle posizioni apicali un gruppo di uomini che non erano membri della Casa Reale, né del *Privy Council* o dell'aristocrazia, poiché si trattava di giovani ed energici professionisti provenienti dai ranghi dei mercanti londinesi, dei banchieri della *City* e della pubblica amministrazione, tutti pronti ad assecondare le direttive della Corona rivolte a migliorare la gestione dell'economia e delle finanze statali. Fu così che prese avvio il graduale processo di trasformazione del *Treasury* in una delle principali istituzioni dello Stato, perché le riforme intraprese dai commissari consentirono a tale organo di imporre agli altri dipartimenti il rispetto di alcune linee comuni in termini di politica fiscale e monetaria, approvando tramite *specific sanction* tutti i flussi di cassa delle entrate e delle uscite. Allo stesso tempo, iniziò progressivamente a diffondersi negli ambienti governativi anche la mentalità di ragionare in termini di risorse e spese dello Stato, non più della Corona, il cui ammontare doveva dipendere dagli interessi nazionali certificati dal Parlamento[38].

---

[36] Su questi profili concernenti il ruolo del Parlamento all'inizio della Restaurazione si veda: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 61-62; H. Roseveare, *The Treasury 1660-1870. The Foundations of Control*, London, Routledge, 1973, pp. 23-25, 32; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 437-438; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 61-67, 245-249.

[37] Cfr.: G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 437-438; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 61-67, 245-249.

[38] Fra le riforme patrocinate dal *Treasury Board* – peraltro senza successo – vi fu anche la proposta di cambiare i meccanismi di attribuzione degli incarichi amministrativi, al fine di limitare il ricorso alla *tenure for life* – che implicava la perdita dell'impiego solo in casi di alto tradimento – e al mandato secondo *good behaviour* (revocabile solo nei casi di condanne penali) in favore della formula del *King's pleasure*, che in teoria consentiva di allontanare più facilmente i funzionari ritenuti non più adatti a svolgere le loro mansioni (per assenteismo, impreparazione, sopraggiunte condanne, eccessiva anzianità, ecc.). Cfr.: S.B. Chrimes, *An Introduction to the Administrative History of Mediaeval England*, cit., pp. 64-65; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 14-15, 57-64, 68-69; H. Roseveare, *The Treasury 1660-1870. The Foundations of Control*, cit., pp. 19-23, 26-28, 37, 42; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants,* cit., pp. 28-29, 93-96, 137, 160-161, 206, 259, 269-270; S. Taylor, *Afterword: State Formation, Political Stability and the Revolution of 1688*, in T. Harris, S. Taylor (eds.), *The Final Crisis of the Stuart Monarchy. The Revolutions of 1688-91 in their British, Atlantic and European Contexts*, Woodbridge, The Boydell Press, 2013, pp. 273-304, in particolare pp. 281-282.

Nel complesso, le riforme attuate nell'età della *Restoration* su impulso della Corona e del Parlamento – con motivazioni non sempre corrispondenti da parte di questi due attori – miravano a rendere più efficienti gli apparati amministrativi, assecondando le teorie mercantilistiche che si stavano diffondendo in Europa e che spingevano i governi a modificare non solo il funzionamento del sistema economico, ma anche gli assetti istituzionali esistenti. Nel caso specifico dell'Inghilterra, però, l'urgenza di procedere con vigore e inventiva nel conciliare le necessità dello Stato con le ragioni dell'individualismo economico non ebbe l'effetto di portare all'assunzione di misure destinate a stravolgere radicalmente l'impianto degli uffici pubblici. Ogni intervento fu deliberato dal *King-in-Council* o dal Parlamento procedendo gradualmente e sfruttando la flessibilità del sistema amministrativo inglese e la sua capacità di adattamento alle circostanze, come attesta la progressiva ascesa degli uffici del *Treasury* in relazione alla gestione della spesa pubblica o quella dei *Secretaries of State* in merito alle decisioni di politica interna ed estera[39].

4.3. La seconda rivoluzione e l'età degli Hannover.

Questo trend proseguì anche con il sopraggiungere della *Glorious Revolution* e a dispetto del nuovo equilibrio fra i poteri sancito dal *Revolution Settlement*, che ridusse ma non eliminò la capacità della monarchia di influenzare l'operato della pubblica amministrazione. In quest'ottica la principale novità fu l'introduzione del sistema della *Civil List*, che cancellava l'antico privilegio della Corona di poter disporre autonomamente di entrate fiscali in misura tale da poter «vivere del suo» e assicurare il corretto funzionamento di tutti gli organi statali. Con il nuovo meccanismo dell'appannaggio annuale era il Parlamento ad attribuire al sovrano la disponibilità di una somma – determinata in misura proporzionale all'andamento della riscossione delle tasse – che fosse sufficiente a sostenere le spese ordinarie del governo in tempo di pace. La Corona conservava la libertà di decidere se e come impiegare effettivamente i fondi così ottenuti, senza l'obbligo di dover presentare degli accurati bilanci[40].

Il Parlamento, peraltro, non era ancora in grado di indurre il governo ad adottare scelte più efficienti sul piano organizzativo, come imporre a tutti gli uffici di redigere accurati rendiconti contabili, vietare la contitolarità di più incarichi, abolire le sinecure o sanzionare le diffuse illegalità presenti ai vari livelli del sistema amministrativo (corruzione, peculato, assenteismo). L'affermazione dei principi del *balance of powers* e del *mixed government* non ebbe nemmeno l'effetto di privare la Corona della possibilità di influenzare in via indiretta

[39] In tal senso concordano: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., p. 78; G.E. Aylmer, *The Crown's Servants*, cit., pp. 137, 160-161, 206.

[40] W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 32-33, 163-165. La *Civil List* cambiò natura all'inizio del regno di Giorgio III, quando divenne una somma fissa da imputare ai fondi gestiti direttamente dal Parlamento e non più determinata in relazione alle entrate fiscali. Tutto ciò non fece venire meno l'indipendenza della Corona e del potere esecutivo, perché il re e i suoi ministri erano ancora liberi di decidere come impiegare i fondi così ottenuti. Solo a partire dal 1777 fu introdotto il principio secondo cui ogni spesa del governo e della pubblica amministrazione dovesse essere contabilizzata dal *Treasury*, mentre nel 1782 il Parlamento si arrogò il pieno diritto di valutare e modificare ogni esborso, dando il via a una nuova era nei rapporti con l'esecutivo, caratterizzata dall'emersione di un pieno rapporto di responsabilità verso il Parlamento per l'impiego delle risorse pubbliche. Sulle origini e sulla natura della *Civil List* si rinvia a: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 67-68, 88-89; E.A. Reitan, *The Civil List in Eighteenth-Century British Politics. Parliamentary Supremacy versus the Independence of the Crown*, in *The Historical Journal*, Vol. 9, No. 3, 1966, pp. 318-337; in particolare pp. 318-319; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Oxford, Clarendon Press, 1998, pp. 6-7, 183-184; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., p. 401.

gli organi espressione del potere giudiziario (con nomine, trasferimenti o pensionamenti) e di quello legislativo, visto che il consenso del re era indispensabile per convocare le sessioni parlamentari e per la promulgazione dei vari *statutes*, mentre diversi esponenti delle *Houses* erano anche membri della *Royal Household*. Di fatto, solo con le riforme intraprese verso la fine del XVIII secolo si affermò il principio della piena responsabilità dell'esecutivo e del *public service* davanti al Parlamento per ogni decisione di natura amministrativa[41].

Maggiore successo, invece, ebbero i tentativi di introdurre una distinzione fra *public servants* e *public politics*, nel senso di favorire la separazione di ruoli e carriere fra i funzionari statali e i rappresentanti degli elettori. Una serie di *Acts* approvati nel biennio 1705-1707 proibì ai dirigenti degli uffici di partecipare alle elezioni parlamentari, mentre ogni membro del Parlamento che avesse accettato la titolarità di un incarico pubblico avrebbe automaticamente perso il suo seggio. In seguito, uno *statute* del 1741 stabilì che gli impiegati del *Treasury* e degli altri dipartimenti governativi non potessero divenire membri delle Camere. Tali provvedimenti erano diretti a limitare le interferenze della politica nel funzionamento della pubblica amministrazione, impedendo alla Corona di servirsi dei *King's servants* eletti ai Comuni o nominati fra i Pari per orientare le decisioni parlamentari[42].

Fino alla morte della regina Anna, comunque, i sovrani continuarono a partecipare attivamente all'esercizio del potere esecutivo, perché – come avveniva dai tempi di Carlo II – le decisioni del governo relative alle linee di politica generale erano assunte da un ristretto collegio ministeriale, un *Cabinet Council* composto dal monarca e da pochi *privy councillors*, che non essendo ancora espressione di una maggioranza parlamentare rispondevano delle loro decisioni solo davanti ai giudici (al pari di ogni ufficiale della Corona). Il *Privy Council*, invece, conservò il ruolo di organo deputato ad assistere e consigliare i sovrani, emettendo provvedimenti di natura esecutiva – in forma di *orders* o *proclamations,* a seconda di quanto previsto dagli *statutes* o dalle consuetudini sull'esercizio delle prerogative regie – ogni volta che fosse stato necessario attuare quanto deliberato dai ministri[43].

Fu l'avvento della dinastia hannoveriana a segnare un punto di rottura con queste prassi istituzionali. Giorgio I partecipava saltuariamente alle riunioni degli organi di governo, dal momento che non conoscendo bene la lingua inglese preferiva esercitare la sua autorità limitandosi a nominare o sfiduciare i singoli ministri. Il fatto poi che il sovrano e il suo successore – Giorgio II – fossero entrambi più inclini a esercitare le prerogative regie nelle questioni di politica estera, trascurando di curarsi degli affari interni, favorì la progressiva affermazione del *First Lord of the Treasury* come *chief minister*, visto che quest'ultimo controllava le leve del potere finanziario ed era in stretto contatto con il Parlamento. In questo nuovo paradigma politico-istituzionale il re non governava più in forma personale e con la sola collaborazione del *Privy Council*, perché – in realtà – erano i suoi ministri ad amministrare il paese con l'ausilio dei funzionari e degli organi della Corona. Peraltro, la monarchia continuava a esercitare una grande influenza sulla composizione e sull'operato dei governi, come pure nell'interlocuzione fra potere esecutivo e legislativo, anche se i sovrani

[41] Cfr.: H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 86-87, 91, 94; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 76-78.
[42] H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 71-74.
[43] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 100-105, 143-145; S.B. Chrimes, *English constitutional history*, cit., pp. 181-183; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 9-10.

erne conto davanti al Parlamento o ai tribunali, come invece accadeva nel caso dei singoli ministri[44].

5. L'ultimo spartiacque: le *Economical Reforms* e l'imperativo della «*reduction of the influence of the Crown*»[45].

A partire dagli anni Ottanta del XVIII secolo, i fautori di un radicale cambiamento di prospettiva nei rapporti fra la Corona e la pubblica amministrazione – come Pitt il Giovane, Burke e Fox – presero spunto dall'incapacità del governo di gestire i problemi causati dalla rivolta delle colonie americane e dall'incremento della spesa pubblica per censurare l'influenza che la monarchia continuava a esercitare sull'esercizio del potere esecutivo e di quello legislativo a discapito degli equilibri della *balanced constitution*. Sulla base delle relazioni di due commissioni parlamentari d'inchiesta – incaricate di riferire in merito alla gestione delle finanze dello Stato e all'organizzazione degli uffici governativi – fu avanzata la proposta di adottare una serie di misure destinate a limitare la capacità della Corona di svolgere un ruolo attivo nella gestione del regno e a trasformare il *public service* in un moderno *civil service*, inteso come una struttura stabile di uffici, non più legata a doppio filo alle vicende dinastiche e istituzionali del paese, né alle pretese di un singolo monarca o all'avvicendarsi delle maggioranze politiche[46].

5.1. Le prime riforme.

Fra i principali risultati conseguiti dai riformatori vi fu quello di trasformare i vecchi *King's* e *public officers* – impegnati in via temporanea e in forma amatoriale – nei moderni *civil servants* di professione, al servizio dello Stato e non più della Corona. Un numero crescente di questi funzionari iniziò a prendere servizio sulla base di concorsi pubblici, senza ottenere l'incarico *for life* o in relazione al loro *good behaviour*, né tanto meno con il ricorso a pratiche come il *patronage* regio o la reversibilità delle nomine, mentre il sistema della remunerazione con stipendi e pensioni erogati sotto il controllo del Parlamento prese il posto di quello basato su altre forme di pagamenti (*fees* corrisposte dagli utenti, salari pagati dalla Corona, ecc.). Inoltre, mentre alcuni incarichi amministrativi acquisirono una connotazione marcatamente 'politica', con la conseguenza di essere soggetti al meccanismo dello *spoil-system*, altri ruoli della pubblica amministrazione assunsero una natura sempre più 'burocratica' e di tipo permanente, in risposta all'esigenza di migliorare il livello di efficienza e professionalità degli apparati statali[47].

Il Parlamento intervenne più volte anche per circoscrivere il ricorso da parte dei sovrani ad altri strumenti tradizionalmente utilizzati per favorire i loro sostenitori e per condizion-

---

[44] In tal senso riferiscono: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 34-42; G.R. Elton, *The Tudor Revolution in Government*, cit., pp. 420-423; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 10-15; J. Black, *The Hanoverians. The History of a Dynasty*, London, Hambledon Continuum, 2007, pp. 15-18, 42-48, 213-218; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 418-420; A. Hawkins, *The Office of Prime Minister*, in A. Torre (ed), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i Primi Ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. XXXI-XLIX, in particolare p. XXXIII; A. Torre, *Robert Walpole. I Earl of Orford, 1721-1742*, in A. Torre (ed.), *Storia costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 1-142, in particolare pp. 9, 12-28, 60-63, 72-73.

[45] La citazione è tratta da I.R. Christie, *Economical Reform and 'The Influence of the Crown', 1780*, in *The Cambridge Historical Journal*, vol. 12, n. 2, 1956, pp. 144-154, in particolare pp. 144-145.

[46] Cfr.: E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 19-21; G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 3, 337-338; B. Dente, *Prefazione*, in H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 16-26; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 67-74, 90-96, 154, 166; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 76-78, 298-299, 363; W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 89, 175-206.

[47] *Ibidem*.

are l'andamento dei lavori delle *Houses*, come la creazione di nuovi *Lords*, il sostegno fornito ai candidati alle elezioni nei collegi dei cosiddetti borghi 'putridi' (*rotten boroughs*) e 'tascabili' (*poket boroughs*), l'attribuzione ai parlamentari di prestigiosi incarichi governativi o di sinecure scarsamente impegnative ma ben remunerate. Diversi *acts* ridussero sensibilmente il numero degli uffici compatibili con la titolarità di un seggio, mentre l'erogazione di stipendi e pensioni da parte del *Treasury* fu sottoposta alla diretta supervisione del Parlamento. Un ruolo importante lo svolse anche il *Reform Act* del 1832, che abbassò la soglia del censo per il suffragio maschile e diminuì i seggi assegnati dai *rotten/pocket boroughs* in favore di quelli attribuiti alle grandi città, contribuendo così a ridurre l'influenza della monarchia e dell'aristocrazia a vantaggio degli interessi delle nuove classi sociali protagoniste della rivoluzione industriale. La riforma elettorale diede altresì un forte impulso all'affermazione del sistema del *Cabinet government* e del *Westminster model* basato sul *two-party sistem*, in cui i ministri erano ancora servitori della Corona, ma non erano più in grado di governare confidando solo nel suo appoggio e potevano essere chiamati a rispondere delle loro decisioni davanti alle Camere e ai tribunali ordinari[48].

5.2. Da un sistema ad autorità diffusa al modello gerarchico.

Un ulteriore aspetto da considerare concerne il fatto che fino al XVIII secolo il sistema amministrativo inglese funzionò secondo un modello organizzativo ad autorità «diffusa», cioè senza che vi fosse sempre una stabile concentrazione del potere nelle mani di un gruppo ristretto e ben definito di organi istituzionali al servizio dei sovrani e dei loro ministri[49]. Molti uffici e funzionari godevano di un'ampia autonomia e spesso operavano in concorrenza fra di loro, perché mancavano una chiara distinzione di competenze e una stabile linea gerarchica di controllo. Si trattava di una struttura caratterizzata da una «disordinata disseminazione del potere» fra centri decisionali diversi, che agivano ciascuno con le proprie forme organizzative e prassi esecutive[50]. E se a volte tali modalità operative erano di origine consuetudinaria e certificate dalla *common law*, in altri casi esse erano il frutto di provvedimenti regi emessi nel corso dei secoli *in Council* o *in Parliament*, senza che vi fossero forme stabili ed efficaci di supervisione e coordinamento fra i vari enti in nome dell'interesse pubblico, di un corretto impiego delle risorse dello Stato, dell'efficienza dell'azione amministrativa.

Persino nell'età d'oro della monarchia assoluta l'Inghilterra fu governata senza il ricorso a un apparato amministrativo capillarmente esteso e articolato, in grado di esercitare un controllo pervasivo sulla vita dei sudditi, perché non esisteva ancora un sistema burocratico simile a quelli adottati in alcuni Stati del continente, così come mancavano un corpo di polizia e un esercito stabilmente organizzati. Per moltissimo tempo, poi, l'attuazione della volontà dell'esecutivo in ambito locale dipese dalla cooperazione di un ceto di funzionari

[48] Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, in *The English Historical Review*, vol. 62, n. 245, 1947, pp. 484-507, in particolare pp. 485, 505-506; I.R. Christie, *Economical Reform and 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 144-151; E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 20-23; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 119-125, 142; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 82-86, 90-93, 128-129, 141-154, 166; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 77-82; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 16-18; D. Starkey, *Crown and Country*, cit., pp. 454-455; U. Bruschi, *Rivoluzioni silenziose: l'evoluzione costituzionale della Gran Bretagna tra la Glorious Revolution e il Great Reform Act*, Rimini, Maggioli, 2014, pp. 417-418.

[49] N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 67-68, 362.

[50] Cfr.: E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 30-34; B. Dente, *Prefazione*, cit., pp. 28-30.

(*lord lieutenants*, giudici di pace, sceriffi, amministratori dei *boroughs* e delle parrocchie, ecc.) formato in massima parte da aristocratici, da membri della *gentry* e da notabili cittadini, che svolgevano le loro mansioni in forma amatoriale e senza le modalità e gli obblighi derivanti da un inquadramento stabile. A livello centrale, invece, dietro la facciata del cosiddetto governo 'conciliare' gestito dal *King in Council*, operava una struttura dai contorni in continua evoluzione, contrassegnata dalla nascita e scomparsa di uffici, comitati, consigli ed enti di vario tipo, che erano il frutto della lenta decadenza della *Household* con il suo gruppo di divisioni interne (la *Chamber*, il *Wardrobe*, ecc.) e della contestuale ascesa di nuovi organi come il *Privy Council*, i Segretari di Stato e le *revenue courts*[51].

In tale contesto la libertà d'azione della Corona nel plasmare gli assetti organizzativi e le condizioni operative della macchina amministrativa non fu mai messa seriamente in discussione, né i sovrani inglesi avvertirono la necessità di consolidare la loro autorità come avvenne in Francia, dove la monarchia fece un ampio ricorso alla creazione di nuovi organi di governo del territorio, a livello centrale e locale, per assicurarsi un controllo più saldo del paese. In Inghilterra non si giunse a creare *ex novo* una complessa struttura amministrativa retta da un sistema autonomo di regole giuridiche, perché la Corona preferì assecondare le resistenze dei titolari degli organi esistenti, che non volevano perdere i benefici derivanti dai loro incarichi (ottenuti, per di più, con formule che assicuravano loro una sostanziale inamovibilità). Di conseguenza, spesso si preferì optare per la soluzione più pragmatica di rimodellare gli apparati preesistenti, in modo da conciliare il rispetto delle prassi consolidate con la necessità di introdurre le novità imposte dalle peculiari necessità del momento[52].

Questo sistema amministrativo di tipo 'diffuso' era particolarmente congeniale ai sudditi inglesi, che erano molto gelosi delle loro libertà e temevano che un'eccessiva concentrazione del potere nelle mani della Corona potesse rappresentare un serio pericolo per il godimento dei loro diritti. Tuttavia, nella seconda metà del XVIII secolo si diffuse negli ambienti parlamentari la convinzione che la Corona fosse ancora in grado di esercitare una rilevante influenza nella vita politica del paese e che tale circostanza rappresentasse un serio pericolo per gli assetti della *mixed constitution*, nonché per il corretto funzionamento della pubblica amministrazione. I governi della dinastia hannoveriana – in particolare quelli nominati da Giorgio III, assai incline a esercitare un *personal government* – fecero un ampio ricorso ai fondi pubblici della *Civil List* e alle altre entrate regie (come quelle dei ducati di Lancaster e Cornovaglia) allo scopo di sostenere la partecipazione dei candidati filogovernativi alle elezioni parlamentari, per finanziare la stampa amica o attribuire incarichi di primo piano ai vari *King's friends*. Per conseguire, allora, il duplice scopo di limitare l'autorità della Corona e di migliorare l'efficacia dell'azione amministrativa, il Parlamento deliberò di portare sotto il suo controllo il *public service*, favorendo il passaggio da un sistema ad autorità 'diffusa' a un modello organizzativo di tipo 'gerarchico' basato su tre pilastri: la concentrazione del potere in capo a un numero ristretto di istituzioni centrali sottoposte a vigilanza parlamentare; il ricorso a una ripartizione ben definita di ruoli e competenze fra i vari uffici pubblici, per identificare chiaramente i responsabili di ogni singola decisione;

[51] Sul punto si veda: G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 7-9, 136, 440-441, 445-447; J.D. Alsop, *The Structure of early Tudor finance*, cit., p. 140; D. Starkey, *After the 'Revolution'*, cit., pp. 201, 210.
[52] G.E. Aylmer, *The King's Servants*, cit., pp. 136-138, 142-143, 159.

l'introduzione di controlli più accurati sulla riscossione delle entrate e le gestione delle risorse finanziarie allocate ai dipartimenti dello Stato e della *Royal Household*, per mezzo di verifiche contabili e di bilancio effettuate non solo dal *Treasury* ma anche dai *Commons*[53].

5.3. L'influenza 'indiretta' della Corona.

In quest'ottica, anche altre pratiche tradizionalmente impiegate dai sovrani per ottenere il supporto dei gruppi parlamentari e dell'opinione pubblica, o per condizionare in modo indiretto l'operato della pubblica amministrazione, furono oggetto di censure e interventi normativi. Il *patronage*, per esempio, era utilizzato da secoli per dispensare non solo titoli nobiliari e onorificenze, ma anche sinecure e incarichi di primo piano, di fatto attribuiti a tempo indeterminato (con le varie formule *for life*, *good behaviour* o *King's pleasure*) e consentendo la *reversion* automatica in favore di terzi, con tutti i problemi che ne derivavano in tema di efficienza e produttività degli uffici. Di conseguenza, sin dai tempi della *Glorious Revolution* si era cercato di limitare l'impiego del patronato, con il ricorso a misure come la limitazione dei diritti politici dei funzionari nominati dal re, peraltro con scarso successo visto che per consuetudine molti alti dirigenti dello Stato erano automaticamente membri del Parlamento, mentre altri erano legittimati a far parte delle *Houses* in quanto titolari di ulteriori incarichi. Solo a partire dal 1780 furono adottati una serie di *statutes* rivolti a contenere efficacemente il *patronage*, per esempio eliminando molte sinecure, vietando la reversibilità delle cariche o limitando il ricorso al meccanismo dello *spoil-system* per rimuovere i funzionari politicamente sgraditi[54].

Per quanto concerne, invece, l'influenza che la Corona esercitava nei confronti delle amministrazioni locali, con l'approvazione del *Municipal Corporations Act* del 1835 furono soppresse alcune delle vecchie istituzioni cittadine, attribuendo all'autorità dei sindaci e dei consigli comunali eletti dai contribuenti le funzioni tradizionalmente affidate ai giudici di pace di nomina regia. In seguito, il *Local government Act* del 1888 replicò questo schema a livello di amministrazione delle contee, creando i consigli elettivi in sostituzione dei *justices of the peace*. L'intento di simili provvedimenti era quello di promuovere l'auto-governo locale, ma per volontà e su impulso del Parlamento, non della Corona o del governo, con modalità di esercizio che fossero uniformi in tutto il paese e tali da migliorare l'efficienza della pubblica amministrazione[55]. Il modello prevalente era ancora quello della *«local administration under central superintendence»*, per cui le questioni di interesse nazionale erano rimesse all'amministrazione centrale, mentre quelle di rilevanza locale erano gestite dalle autorità territoriali, secondo il principio per cui i contribuenti di ogni contea e città dovevano essere in grado di poter vigilare sulla condotta dei funzionari pubblici e su come venissero

[53] Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 488-493; E.A. Reitan, *The Civil List in Eighteenth-Century British Politics*, cit., pp. 320-328; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 67-68, 221-222, 235-239, 245, 252-259; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., pp. 184-185; J. Black, *The Hanoverians*, cit., pp. 220-222.

[54] Un *act* presentato da Burke nel 1782, per esempio, abolì 134 uffici della *Household* e dei ministeri, mentre l'*Exchequer Act* del 1783 stabilì che alla morte dei sinecuristi le loro cariche non sarebbero state concesse ad altri. Il primo provvedimento, invece, a vietare la *reversion* fu adottato nel 1808. Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 486-488, 493-494, 497-502; N. Chester, *The English Administrative System, 1780-1870*, cit., p. 77.

[55] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 242-244, 246-247; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 48-53, 327-330, 346-348; M. Loughlin, *Evolution and Gestalt of the State*, cit., pp. 475-477.

spesi i proventi delle tasse[56]. Il governo, dal canto suo, poteva supervisionare l'operato dei numerosi corpi dell'amministrazione periferica servendosi dei poteri specificamente attribuitigli in tal senso dagli *statutes* oppure inviando istruzioni specifiche agli organi espressione diretta del potere centrale.

Le riforme attuate a partire dalla fine del Settecento coinvolsero anche il *central executive*, favorendo il passaggio a un sistema organizzativo sempre più verticistico e di tipo gerarchico, con la progressiva concentrazione in capo a pochi dipartimenti delle funzioni in precedenza attribuite a numero diffuso di uffici[57].

La gestione delle finanze statali, in particolare, fu interessata da interventi regolatori di carattere sistematico da parte del Parlamento. Sin dal Medioevo la Corona era stata in grado di esercitare la sua influenza in questo campo, anche se ai sovrani era richiesto di assicurare il funzionamento di tutti gli uffici pubblici utilizzando solo le entrate derivanti dalle terre regie e dall'esercizio dei diritti feudali, mentre in casi eccezionali le Camere potevano autorizzare il ricorso alla tassazione generale, come avvenne nel caso dell'introduzione delle accise sui consumi o delle imposte sulla proprietà approvate per sostenere le spese militari. Dopo la *Glorious Revolution*, però, si affermò la prassi per cui i fondi della *Civil List* dovevano essere impiegati per sostenere i costi ordinari del governo e della pubblica amministrazione, mentre in via straordinaria il Parlamento poteva disporre ulteriori stanziamenti mediante l'approvazione di un *Appropriation Act* annuale (per far fronte a esigenze eccezionali come l'armamento della marina, la manutenzione di strade ed edifici, l'assistenza ai poveri, ecc.) oppure per mezzo di leggi speciali come i *private bills* (promulgati su istanza delle comunità locali per finanziare le loro spese). Verso la metà del XVIII secolo, poi, il progressivo ampliamento delle funzioni dello Stato e la conseguente dilatazione del debito pubblico resero evidente come le normali entrate fiscali non fossero più sufficienti. Di conseguenza, per migliorare l'efficienza del sistema di gestione delle finanze, limitando al contempo l'influenza della Corona e la discrezionalità dei governi nell'impiegare le risorse pubbliche, la Camera dei Comuni decise di estendere il proprio controllo su ogni aspetto della riscossione delle entrate e sull'andamento delle uscite, sino al punto di disporre che le somme stanziate con la *Civil List* fossero impiegate solo per la «dignità della Corona» e per la normale operatività della *Household*, mentre tutte le spese del *civil government* dovevano essere sottoposte al vaglio parlamentare e ricevere apposita copertura da parte dell'*Appropriation Act* annuale (sotto voci sempre più specifiche e dettagliate). Inoltre, senza violare i diritti di prerogativa regia di cui il *Treasury* era espressione, il Parlamento attribuì a tale organo – che aveva già assunto la responsabilità decisionale sulla maggior parte della voci della spesa pubblica – una serie di nuovi poteri, come quelli di approvare le modifiche agli organici dei dipartimenti, di sopprimere gli uffici sinecure, di determinare i livelli dei salari e delle pensioni dei funzionari, di attuare le decisioni parlamentari concern-

[56] N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 355-361.
[57] *Ivi*, pp. 221-222.

enti le finanze nazionali, di supervisionare tutti i bilanci della pubblica amministrazione[58].

5.4. Conclusioni.

Nel complesso, le riforme iniziate alla fine del Settecento contribuirono a trasformare la Corona e la pubblica amministrazione in garanti della stabilità del sistema politico inglese. In qualità di *dignified elements of the constitution* – per usare le parole di Bagehot – le istituzioni monarchiche dovevano operare a un livello superiore a quello in cui maggioranze e opposizioni si contendevano il controllo del Parlamento e del Gabinetto, mentre i funzionari pubblici assicuravano i loro servigi ai vari governi in forma apolitica, essendo ormai divenuti in prevalenza dei *civil servants* di professione e in servizio stabile (come avveniva nel caso dei Sottosegretari di Stato di tipo permanente). Il declino, poi, dell'autorità della Corona nell'amministrazione del regno non fu solo il risultato della progressiva emersione del sistema di governo incentrato sul *Cabinet*, perché un ruolo determinate lo svolse anche il Parlamento, che riuscì a far prevalere il principio per cui tutti i *civil servants* – pur essendo ancora ufficialmente dei servitori della monarchia – dovessero rispondere del loro operato davanti alle Camere e non più a un monarca che «regnava senza governare». Il vecchio principio della *perfection of judgement* dei sovrani (*the King can do no wrong*) non poteva più assicurare l'immunità agli alti dignitari di Stato, perché non solo i membri del governo ma anche i dirigenti della pubblica amministrazione erano tenuti ad agire in conformità ai dettami della *rule of law* ed erano responsabili individualmente di ogni singolo atto posto in essere dai dipartimenti e dai burocrati che dipendevano da loro in via gerarchica, con il controllo politico rimesso al Parlamento (e non più anche alla Corona) e quello giudiziario esercitato in via esclusiva dalle corti ordinarie[59].

[58] Cfr.: W.R. Anson, *The law and custom of the constitution*, II, cit., pp. 165-170; E. Cohen, *The Growth of the British Civil Service*, cit., pp. 20-23; I.R. Christie, *Economical Reform and 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 144-145; H. Roseveare, *The Treasury. The evolution of a British institution*, cit., pp. 119-125, 130-131, 142; E.A. Reitan, *The Civil List in Eighteenth-Century British Politics*, cit., pp. 328-337; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., pp. 46, 61-64, 77-79, 169, 185-198; G.E. Aylmer, *The State's Servants*, cit., p. 337.

[59] Cfr.: A.S. Foord, *The Waning of 'The Influence of the Crown'*, cit., pp. 485, 505-506; H. Parris, *Una burocrazia costituzionale*, cit., pp. 103, 140-154, 166; N. Chester, *The English Administrative System*, cit., 76-78, 81-82, 237-239, 244-255, 289; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, cit., p. 62; W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., pp. 47-48, 87-110, 175-206.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-M2F

Modello Westminster nel mondo

God not save the Queen/King? Gli inni nazionali dei Commonwealth Realms tra continuità con il passato imperiale e costruzione di nuove identità inclusive

Andrea Fiorentino
Ricercatore TDA in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza

Emanuele Gabriele
Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Sapienza Università di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

God not save the Queen/King? Gli inni nazionali dei Commonwealth Realms tra continuità con il passato imperiale e costruzione di nuove identità inclusive***

di Andrea Fiorentino*, Emanuele Gabriele**

Abstract (Ita): Il presente contributo analizza l'evoluzione simbolica e costituzionale degli inni nazionali nei Reami del Commonwealth di Canada, Australia e Nuova Zelanda. Inquadrati quali strumenti emblematici di identità culturale e di costruzione dello Stato in chiave post-coloniale, gli inni nazionali sono esaminati alla luce del loro progressivo distacco da God Save the Queen/King e della conseguente adozione di simboli musicali autonomi. Lo studio ricostruisce i percorsi giuridici – di natura sia legislativa sia esecutiva – attraverso i quali tali transizioni sono state formalizzate, mettendone in evidenza la duplice funzione di legittimazione istituzionale e di composizione sociale.L'analisi mostra, in conclusione, come gli inni nazionali operino quali strumenti giuridici di costruzione dell'identità, fungendo da dispositivi di mediazione tra l'eredità imperiale e concezioni evolutive di una cittadinanza inclusiva.

Abstract (Eng): This article examines the symbolic and constitutional development of national anthems in the Commonwealth Realms of Canada, Australia, and New Zealand. Conceived as emblematic devices of cultural identity and post-colonial state formation, national anthems are analysed considering their progressive departure from God Save the Queen/King and the corresponding emergence of autonomous musical symbols. The study reconstructs the legal pathways – both legislative and executive – through which these transformations were formalised, emphasising their combined function of institutional legitimation and social accommodation. It ultimately argues that national anthems operate as juridical instruments of identity construction, mediating the tension between inherited imperial traditions and evolving conceptions of inclusive nationhood.

Parole chiave: Inni nazionali; Reami del Commonwealth; Costituzionalismo post-coloniale

Keywords: National anthems; Commonwealth Realms; Post-colonial Constitutionalism

Sommario: Introduzione. Una proposta di "lettura musicale" degli itinerari di emancipazione dei Commonwealth Realms dalla madrepatria britannica; Canada: l'adozione di O Canada/Ô Canada sulla strada per la patriation della Costituzione, tra diritti linguistici, multiculturalismo e inclusione di genere

Introduzione. Una proposta di "lettura musicale" degli itinerari di emancipazione dei *Commonwealth Realms* dalla madrepatria britannica

Come osservato da Peter Häberle, gli inni nazionali incarnano – insieme alle festività nazionali, alle bandiere nazionali e alle specifiche manifestazioni della cultura della memoria («*Erinnerungskultur*») – elementi dell'identità culturale dello Stato costituzionale[1]. Non stupisce pertanto che numerosi ordinamenti abbiano voluto attribuire veste giuridica formale a

*** Il saggio trae spunto dall'intervento «God not save the Queen/King? Gli inni nazionali dei Commonwealth Realms», reso in occasione del III Seminario annuale dell'Associazione di diritto pubblico comparato ed europeo «Tradizioni giuridiche e musica. Momenti e snodi di una possibile interazione», tenutosi presso l'Università degli Studi dell'Insubria il 12-13 giugno 2025 e ai cui Atti, a cura di Rolando Tarchi, Giorgio Grasso e Luigi Testa, è destinato. Pur essendo il frutto del pensiero comune dei due Autori, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuirsi ad Andrea Fiorentino, i paragrafi 3 e 4 a Emanuele Gabriele, il paragrafo 5 a entrambi.

* Ricercatore TDA in Diritto pubblico comparato, Università degli Studi di Roma UnitelmaSapienza

** Dottore di ricerca in Diritto Pubblico, Comparato e Internazionale, Sapienza Università di Roma

[1] P. Häberle, *Nationalhymnen als kulturelle Identitätselemente des Verfassungsstaates*, Berlin, Duncker & Humblot, 2013, p. 1.

izioni di rango costituzionale, ma anche in leggi o atti normativi dei capi di Stato[2]. Questa esigenza è stata avvertita con particolare forza nella cornice dei processi di *nation-building* storicamente intrapresi in molti contesti post-coloniali nella prospettiva di apportare legittimazione alle strutture di statualità di nuova edificazione – in stretta corrispondenza con processi costituenti e momenti costituzionali: rispettivamente, riaffermando le identità collettive preesistenti alla colonizzazione, marginalizzate o represse dalle potenze dominanti, ovvero costruendo identità comuni *ex novo*, soprattutto dove i nuovi Stati sono sorti nell'ambito di confini coloniali tracciati artificialmente, dentro i quali si sono ritrovati forzatamente a convivere gruppi umani separati da profonde differenze etniche, linguistiche, culturali o religiose[3].

La fondamentale funzione di affermazione identitaria e di legittimazione ordinamentale tipicamente assolta dagli inni nazionali si carica di elementi di particolare complessità nel quadro dei più emblematici tra i *Commonwealth Realms*: il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda. Ordinamenti che sono stati protagonisti, anche per la loro originaria connotazione razziale di *white-ruled settler colonies*, di una decolonizzazione *sui generis*, nella misura in cui la loro indipendenza dall'ex madrepatria britannico-imperiale non è stata conquistata attraverso la singolarità di momenti bruschi di radicale rottura, ma è stata piuttosto il risultato di un processo evolutivo largamente pacifico, negoziato e graduale in direzione della conquista della sovranità legislativa e costituzionale. Un percorso messo in moto dalle aspirazioni dei coloni, «*asserting the 'right' of 'free born' Englishmen to rule themselves*»[4], e iniziato intorno alla metà del XIX secolo con l'affermazione, in regime coloniale, del *responsible government*, sulla base della formula di autogoverno proposta da Lord Durham nel 1839 per l'unione di Upper e Lower Canada[5]. Un itinerario proseguito, quindi, prima con la trasformazione degli insediamenti coloniali, attraverso leggi del Parlamento di Londra, in *dominions* dell'Impero britannico destinatari di un esteso *self-government* (delimitato dal *Colonial Laws Validity Act 1865*)[6], e poi con il riconoscimento agli stessi, sancito dallo *Statute of Westminster* del 1931[7], dell'indipendenza legislativa dal Regno Unito. Una madrepatria nei confronti della quale, invero, si erano già riposizionati su un piano di eguaglianza costituzionale mediante la *Balfour Declaration*, a margine della Conferenza Imperiale di Londra del 1926: un atto nel quale i *dominions* e la Gran Bretagna si sono definiti come «*autonomous*

[2] Cfr. M. Brunner, *National Anthem*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, May 2018.
[3] Ivi, p. 2.
[4] A. Jackson, *The English Empire: A Very Short Introduction*, Oxford, OUP, 2013, p. 21.
[5] J.G. Durham, *Report on the Affairs of British North America*, London, 1839. Sul punto, cfr. ancora A. Jackson, *op. cit.*, p. 22, il quale evidenzia come Londra, non senza riserve, «*wanted to fulfil settler aspirations to run their own affairs to the greatest extent possible and avoid a repeat of the rebellion that had led the American colonies to leave the Empire and form the United States*».
[6] I *dominion* di Canada e Australia si sono costituiti, rispettivamente, in forza del *British North America Act, 1867*, e del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*. La Nuova Zelanda si è vista riconoscere formalmente lo *status* di *dominion* con una *royal proclamation* del 1907, ma in realtà godeva già di ampia autonomia ai sensi del *New Zealand Constitution Act 1852*.
[7] *Statute of Westminster 1931*, 22 Geo. 5, c. 4, Royal Assent 11 December 1931. Com'è noto, la legge ha conferito ai parlamenti dei *dominions* il pieno potere di legiferare, inclusa la possibilità di modificare o abrogare le leggi precedenti del Regno Unito (art. 2), e ha stabilito che nessuna legge successiva del Parlamento di Westminster avrebbe avuto effetto nei *dominions* senza il loro consenso esplicito (art. 4); sono però stati sottratti alla sua applicazione i *British North America Acts* canadesi (art. 7).

Communities within the British Empire, equal in status, in no way subordinate one to another in any aspect of their domestic or external affairs, though united by a common allegiance to the Crown, and freely associated as members of the British Commonwealth of Nations»[8]. Il percorso di emancipazione giuridica è infine giunto a compimento solo negli Ottanta del secolo scorso: quando, attraverso i processi di cosiddetto "rimpatrio costituzionale" (*patriation*), sono stati definitivamente eliminati i poteri legislativi che ancora residuavano in capo a Westminster nei confronti degli ordinamenti delle sue tre ex colonie (particolarmente estesi nel caso del Canada, investendo una serie di atti normativi di rilievo costituzionale tra cui, *in primis*, la legge fondativa della *Confederation* – il *British North America Act 1867*)[9].

In Canada, Australia e Nuova Zelanda, il progressivo venir meno dei legami giuridico-istituzionali con Londra, che tuttavia non si è spinto fino a scalfire anche il vincolo della continuità del monarca ereditario britannico nel ruolo di Capo dello Stato[10], ha situato la questione dell'identificazione dei simboli della comunità politica, compreso l'inno nazionale, in un peculiare campo di tensione: quello tra, da una parte, le pressioni inerziali alla conservazione di un ancoraggio simbolico con il passato britannico-imperiale (dal quale, del resto, continuano a derivare anche i caratteri di fondo dell'assetto ordinamentale)[11], e dall'altra, l'esigenza di sviluppare identità nuove, incaricate del difficile compito di riconciliare, ricomponendole in un'unità superiore, le fratture etniche, linguistiche e culturali aperte dalla *British Rule*, anche, sebbene non solo, in una prospettiva di decolonizzazione interna – essendosi tali ordinamenti da tempo incamminati in percorsi di riconoscimento e garanzia delle comunità aborigene, vittime per secoli di deplorevoli ingiustizie e discriminazioni[12].

Considerate tali premesse, il presente contributo si propone di offrire una "lettura musicale", attraverso la lente delle vicende relative agli inni nazionali, del processo di emancipazione dall'ex madrepatria dei tre *Commonwealth Realms* sopra individuati. In altre parole, si intende interpretare il cammino compiuto da ciascuno di questi ordinamenti verso la piena indipendenza come, anche, una "transizione musicale": quella dall'utilizzo dell'iconico inno britannico, *God Save the Queen/King* ("Dio preservi la Regina/il Re"), all'adozione di inni nazionali nuovi e originali. In particolare, attraverso l'indagine si vogliono evidenziare due aspetti essenziali di questa transizione: in primo luogo, il suo carattere

[8] Imperial Conference, 1926, *Inter-Imperial Relations Committee Report*, E. 129, November 1926, p. 2.
[9] V. *Canada Act 1982 (UK)*, c. 11; *Australia Act 1986 (Cth)*, Act No. 142, 1985; *Constitution Act (NZ), 1986*, No. 114.
[10] In argomento, da ultimo, cfr. C. Martinelli, *La Corona britannica nelle trasformazioni costituzionali e nel quadro del Commonwealth*, in V. Lippolis, R. Ibrido (a cura di), *Il Filangieri. Quaderno 2023 – Capo dello Stato e forme di governo. Vent'anni di trasformazioni*, Napoli, Jovene, 2023, pp. 55-80, 78.
[11] In proposito, si ricorda la riconduzione di tali ordinamenti al c.d. modello Westminster: cfr. A. Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, New Heaven, YUP, 1984; Id., *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, New Heaven, YUP, 2012. Per la posizione, all'interno della dottrina politologica, che auspica l'abbandono di questo concetto, facendo leva sulla sua debole valenza descrittiva, cfr. M. Russell, R. Serban, *The Muddle of the 'Westminster Model': A Concept Stretched Beyond Repair*, in *Government and Opposition*, 2021, pp. 744-764. *Contra*, nel senso di una sua perdurante utilità per la comparazione, identificando «*a loose family of governments*» accomunati da «*history, belief systems, and inclination*», cfr. R.A.W. Rhodes, J. Wanna, P. Weller, *Comparing Westminster*, Oxford, OUP, 2009, p. 230.
[12] Per un'ampia panoramica sull'argomento, cfr. M. Mazza, *La protezione dei popoli indigeni nei Paesi di* common law, Padova, CEDAM, 2004.

"imperfetto", dovuto alla circostanza per cui all'adozione di nuovi emblemi musicali nazionali si è sempre accompagnato il peculiare mantenimento di *God Save the Queen/King*, ora nella veste di co-inno nazionale, ora come "inno reale" destinato alla riproduzione in occasioni ufficiali e cerimoniali che vedono la presenza del sovrano o di un membro della famiglia reale, e/o dei rappresentanti vicereali della Corona (i *Governor Generals* e, a livello sub-statale, i *Lieutenant Governors*); in secondo luogo, la ricorrenza di interventi di adattamento linguistico e/o di parziale riscrittura dei testi degli inni nazionali "autoctoni", operati *ab origine* o tentati con alterni successi a seguito della loro adozione, e finalizzati a supportare la fondazione di identità più inclusive, attorno alle quali provare ad "armonizzare" i *cleavages* che solcano le società post-coloniali.

In principio era il (solo) *God Save the Queen/King*. Il canto patriottico che, irradiatosi per tutto l'orbe terracqueo lungo le rotte dell'espansione dell'Impero britannico, è stato trapiantato anche, ovviamente, nei possedimenti di Canada, Australia e Nuova Zelanda. In ciascuno, per molto tempo, ha dominato *de facto* il campo dell'espressione musicale ufficiale dell'identità della comunità politica – un *demos* inizialmente coincidente con quello dell'Impero stesso, prima di ridefinirsi all'interno dei confini delle entità statuali in cui quello si è gradualmente scomposto.

Per la sua qualità di inno nazionale originariamente comune, che solo tardivamente ha visto il suo valore simbolico conteso e diminuito da altri brani musicali, *God Save the Queen/King* merita in questa sede preliminare qualche breve cenno di carattere storico-costituzionale. Riconosciuto quale inno nazionale del Regno Unito almeno a partire dall'inizio del XIX secolo, in virtù di una convenzione consolidatasi in epoca vittoriana (in sorprendente sintonia con le dinamiche politiche che danno forma all'assetto costituzionale), quest'inno si compone di un testo e di una melodia di autori anonimi, con il primo che sembrerebbe essere il risultato di un processo di sedimentazione di motivi lealisti radicati nella tradizione religiosa, politica, militare e popolare. È interessante notare che all'origine della sua popolarità di canto patriottico e dell'usanza di riprodurlo agli eventi in presenza dei reali – alla base della sua successiva ascesa a inno nazionale – si trovi una vicenda cruciale della storia costituzionale britannica: il 28 settembre 1745, la sua prima esecuzione a conclusione di uno spettacolo al teatro Drury Lane di Londra, accolta con grande entusiasmo, fu una reazione spontanea al clima di commozione patriottica suscitato dalla notizia della sconfitta delle truppe hannoveriane a Prestonpans (21 settembre) per mano dell'esercito giacobita del pretendente Carlo Edoardo Stuart, che a quel punto aveva aperto la strada verso l'invasione dell'Inghilterra[13]. Da quel momento in avanti, il suo inarrestabile successo popolare ha rivestito il significato politico di una potente riaffermazione di fedeltà al sovrano protestante Giorgio II: garante, insieme al Parlamento, del corso monarchico-costituzionale che era scaturito dalle due rivoluzioni del XVII secolo proprio in opposizione all'assolutismo del ramo cattolico della dinastia Stuart – oltretutto, in un momento in cui si erano già imposte le premesse, passato il ventennio di Robert Walpole alla guida

[13] Cfr. C. Dimont, *The History of 'God Save the King'*, in History Today, vol. 3, n. 5, 1953.

del *Cabinet* (1721-1742)[14], per l'evoluzione della forma di governo in senso parlamentare[15]. Su un piano squisitamente musicologico, merita di essere menzionato anche il successo internazionale del *God Save the Queen/King*, la cui metrica e la cui melodia sono state prese a modello al di fuori dei confini dell'Impero britannico. Nella temperie romantica del secolo dei nazionalismi, esse hanno infatti ispirato la composizione di numerosi inni nazionali: dall'*Heil dir im Siegerkranz*, adottato da alcuni Stati tedeschi preunitari e poi dall'Impero tedesco, a quelli in uso in Russia (fino al 1833) e in Svezia (fino al 1844), fino anche al *Rufst du, mein Vaterland*, inno nazionale svizzero dal 1848 al 1961[16].

Canada: l'adozione di *O Canada/Ô Canada* sulla strada per la *patriation* della Costituzione, tra diritti linguistici, multiculturalismo e inclusione di genere

Le origini dell'inno nazionale del Canada risalgono al 1880, quando il *Lieutenant Governor* del Quebec commissionò un canto per le celebrazioni del giorno di Saint-Jean-Baptiste (24 giugno), festività ancora oggi centrale per la distinta identità culturale della Provincia a maggioranza francofona. La musica fu composta da Calixa Lavallée, mentre il testo, ovviamente in lingua francese, e ispirato da sentimenti patriottici e religiosi (si pensi ai versi «*Ô Canada! / Terre de nos aïeux, / Ton front est ceint de fleurons glorieux! / Car ton bras sait porter l'épée, / Il sait porter la croix!*»), fu redatto dal giudice-poeta Adolphe-Basile Routhier.

È ai primi albori del XX secolo che il brano raggiunse un'inattesa popolarità anche nell'*English Canada*, per merito della sua ricorrente riproduzione durante il *Royal Tour* del 1901 (che ebbe come protagonisti l'erede al trono e la sua consorte – i futuri re Giorgio V e regina Maria). Oggetto, a partire dal 1906, di svariati adattamenti in inglese, ha infine trovato la sua versione canonica in questa lingua nel testo pubblicato nel 1908 da un altro giudice-poeta, Robert Stanley Weir, e lievemente revisionato nel 1913-1914: una lirica non corrispondente a quella composta decenni prima da Routhier, salvo che per l'ode di apertura al Canada («*O Canada*!»); eppure, parimenti intrisa di motivi patriottici («*Our home and native land! / True patriot love in all thy sons command*») e di invocazioni religiose («*God keep our land glorious and free!*»), sebbene con un accento lealista che, ovviamente, non poteva trovare riscontri nella versione in uso nell'ex colonia francese (nel verso «*The True North strong and free*», tratto dal poema *To the Queen* di Alfred Tennyson, dove "*true*" significa "*loyal*")[17].

Era quella una fase nella quale al desiderio di Ottawa di rafforzare il *self-government* del *dominion* corrispondeva un'intensa ricerca, nella sfera della produzione culturale, di un canto patriottico rappresentativo della "canadesità". Lo dimostra anche la notevole diffusione che conobbe, nel Canada anglofono, *The Maple Leaf For Ever*: un brano che, composto nel 1867 dal poeta Alexander Muir, ha rivaleggiato a lungo con *O Canada* per lo *status* di inno *de facto* della nazione, soccombendogli infine a causa della sua fervente esaltazione delle

[14] A. Torre, *Robert Walpole: I Earl of Oxford (1721-1742). Nascita e formazione di un Primo ministro. Una durevole governabilità whig fondata sul potere della sterlina*, in Id. (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi Ministri*, Milano, Wolters Kluwer, 2020, pp. 2-142.
[15] Sull'evoluzione della forma di governo britannica, rimane imprescindibile il contributo di C. Mortati, *Le forme di governo. Lezioni*, Padova, 1973, p. 95 ss.
[16] Cfr. ancora C. Dimont, *op. cit.*
[17] A. Tennyson, *To the Queen*, in *Poems*, London, Edward Moxon, 1851.

connessioni con la Gran Bretagna, irricevibile (soprattutto) per la minoranza franco-canadese.

L'ascesa di *O Canada* a inno nazionale di fatto del Canada, all'inizio in posizione di parità con *God Save the Queen/King*, è stata scandita da tre momenti fondamentali: prima la riproduzione della versione di Weir in occasione delle cerimonie per il cinquantesimo anniversario della *Confederation* (1° luglio 1917), anche a Westminster Abbey[18]; quindi, la pubblicazione in forma ufficiale per il Giubileo di Diamante (1927)[19]; infine, ad avere un ruolo determinante, ai fini del suo riconoscimento, fu la "sanzione regia" che *O Canada* ricevette il 21 maggio 1939, allorché, durante una commemorazione al National War Museum, re Giorgio VI rimase sull'attenti durante la sua esecuzione in coda a *God Save the King* – e questo nonostante ci fosse stato un precedente in tal senso, stabilito da Edoardo VIII in Francia nel luglio 1936, al Canadian National Vimy Memorial[20].

Non è un caso che questa elevazione dello *status* di *O Canada* si sia prodotta in un contesto di celebrazione dei caduti nella prima guerra mondiale: insieme al secondo conflitto mondiale, la Grande Guerra ha rappresentato una tappa fondamentale per l'indipendenza del Canada, in ragione del tributo di sangue versato dalle truppe canadesi, inquadrate in unità distinte sottoposte al comando imperiale. È forte di quel contributo che il Governo di Ottawa riuscì a conquistare i margini di manovra per partecipare con una sua distinta delegazione ai colloqui di pace, per apporre separata firma al Trattato di Versailles (1919), nonché per ottenere un'autonoma *membership* all'interno della neocostituita Società delle Nazioni. La strada verso la piena indipendenza è passata dunque, in larga parte, dall'asserzione di una sovranità canadese nell'esercizio del potere estero[21], come del resto è stato confermato prima dal riconoscimento di un'autonomia negli «*external affairs*» sancito dalla *Balfour Declaration* (1926)[22], e in seguito dalla dichiarazione separata di guerra rivolta dal Canada alla Germania nazista, nel 1939[23].

---

[18] V. Extract from *The Canada Gazette* Published by Authority Ottawa, Saturday, June 16, 1917, p. 4408, ora in *www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/canada-day-history/dominion-day/newspaper-extracts.html#_1917juin16*.

[19] V. Government of Canada, *The history of "O Canada"*, ult. mod. 2024, in *https://www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/anthem-canada/history-o-canada.html*.

[20] Sull'episodio, cfr. G.W. Galbraith, *Fiftieth Anniversary of the1939 Royal Visit*, in *Canadian Parliamentary Review*, vol. 12, n. 3, Autumn 1989, pp. 7-11.

[21] Sul concetto di potere estero, che trova le sue radici nella nozione di «*federative power*» elaborata da Locke (J. Locke, *Two Treatises of Government*, Cambridge, CUP, 1988, p. 365: «*the Power of War and Peace, Leagues and Alliances, and all the Transactions, with all Persons and Communities without the Commonwealth*»), cfr. *ex multis* G. Negri, *La direzione della politica estera nelle grandi democrazie*, I, Milano, Giuffrè, 1964, p. 12 ss.; F. Bruno, *Il Parlamento italiano e i trattati internazionali. Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, Milano, Giuffrè, 1997, p. 317 ss.; V. Lippolis, *Parlamento e potere estero*, in S. Labriola (a cura di), *Il Parlamento repubblicano (1948-1998)*, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 525-573; R. Ibrido, *Forma di governo parlamentare ed equilibrio di potenza nel quadro della società internazionale*, Milano, Wolters Kluver, 2020, p. 46 ss.; A. Fiorentino, *Itinerari e frontiere del* treaty-making power *dei parlamenti*, Napoli, ESI, 2025, p. 19 ss. Sulla recente tendenza ad ascrivere la disciplina del potere estero a un'apposita branca del diritto costituzionale, denominata "*foreign relations law*", cfr. C.A. Bradley, *What is Foreign Relation Law?*, in Id. (ed.), *The Oxford Handbook of Comparative Foreign Relations Law*, Oxford, OUP, 2019, pp. 3-20, 3; H.P. Aust, *Foreign Affairs*, in *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, Oxford, OUP, 2017, p. 4; T. Giegerich, *Foreign Relations Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, OUP, 2011, p. 2.

[22] Imperial Conference, *op. cit.*, p. 2.

[23] Ricorda come «*Canada's accession to independence was […] punctuated by war*» J. Webber, *The Constitution of Canada. A Contextual Analysis*, Oxford, OUP, 2022, p. 26 ss.

L'affermazione della sovranità esterna, d'altra parte, non poteva che andare di pari passo con lo sviluppo dell'altra faccia della medaglia, ossia il rafforzamento della sovranità nella sfera degli affari interni, com'è pure testimoniato dalla già ricordata *Balfour Declaration*. E in effetti, quelli tra le due guerre mondiali sono stati anni decisivi per il graduale scioglimento dei vincoli di dipendenza che ancora tenevano legato il Canada alla madrepatria. A dare determinante impulso a questo processo è stata la crisi costituzionale del 1926, nota come *King-Byng affair*: in una fase nella quale il rappresentante vicereale della Corona era ancora una personalità britannica di alto rango sociale nominata direttamente dal Governo di Londra, il rifiuto del *Governor General* Julian Byng, primo Visconte di Vimy, di accogliere la richiesta di scioglimento anticipato del Parlamento avanzata dal Primo ministro liberale Mackenzie King (giugno 1926), portò quest'ultimo, all'indomani della fulminea sfiducia del suo successore e dell'inevitabile indizione di elezioni, a trasformare la campagna elettorale in una "crociata" contro la presunta ingerenza dell'aristocratico inglese negli affari interni del Canada[24]. Un fattore che, decisivo nel condurlo alla vittoria e al ritorno alla *premiership* (settembre 1926), produsse due rilevanti trasformazioni: da una parte, determinò la recisione del legame con Londra della figura del Governatore Generale, facendo sì che dal 1931 si affermasse la convezione per cui questi debba essere nominato dal sovrano su *advice* vincolante del Primo ministro canadese – che oltretutto, dal 1952, cessò di conferire questa carica a cittadini britannici; dall'altra parte, la crisi del 1926 e il suo epilogo diedero un forte impulso al processo di decentralizzazione dell'Impero britannico, a partire dalla ricordata Conferenza imperiale dell'ottobre-novembre 1926[25].

È noto come nel 1931 quel processo sia culminato, proprio sulla base dalle risultanze di quel vertice, e passando anche per quello dell'ottobre-novembre 1930, nell'adozione dello Statuto di Westminster. Questa legge, se da un lato sancì l'indipendenza legislativa dei *dominion* dal Regno Unito, dall'altro previde tuttavia, su espressa richiesta canadese, un'eccezione particolarmente rilevante: in mancanza di un accordo tra governo federale e governi provinciali su una formula interna per l'emendamento della Costituzione[26], si stabilì infatti che il *British North America Act 1867* e altre leggi costituzionali avrebbero continuato a poter essere modificate soltanto dal Parlamento di Londra, benché su richiesta e col consenso del Canada[27]. Ad ogni modo, lo Statuto permise il conseguimento della sovranità giudiziaria: il Parlamento di Ottawa poté in effetti procedere all'abolizione della giurisdizione di appello del *Judicial Committee of the Privy Council*, sia penale, nel 1933[28], che civile,

[24] Sulla vicenda, recentemente, cfr. P.H. Russell, *Two Cheers for Minority Government. The Evolution of Canadian Parliamentary Democracy*, Toronto, UTP, 2023, p. 14 ss. Cfr. altresì M. Firmini, J. Smith, *The Crown in Canada*, in P. Oliver, P. Macklem, N. Des Rosiers (eds.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford, OUP, 2017, pp. 129-150, 139 ss.

[25] Per un'utile prospettiva storica sul processo di trasformazione dell'Impero nel *Commonwealth of Nations*, cfr. J. Valkoun, *Great Britain, the Dominions and the Transformation of the British Empire, 1907-1931: The Road to the Statute of Westminster*, New York, Routledge, 2021. Sul *Commonwealth*, in generale, v. P. Loft, *The Commonwealth*, House of Commons Library, Research Briefing, n. 9478, 7 March 2023.

[26] La questione fu discussa, senza tuttavia che si riuscisse a trovare un accordo, in seno alla conferenza dei primi ministri federale e provinciali, tenutasi a Ottawa nel novembre 1927.

[27] V. l'art. 7(1): «*Nothing in this Act shall be deemed to apply to the repeal, amendment or alteration of the British North America Acts 1867 to 1930 or any order, rule or regulation made thereunder*».

[28] *Criminal Code Amendment Act*, S.C. 1932–33, c. 53, s. 17.

nel 1949[29] – con la conseguenza di elevare la Corte Suprema del Canada, istituita nel 1875, a unico vertice del sistema giudiziario. Si noti che il 1949 è stato anche l'anno dell'approvazione, su richiesta canadese, del *British North America (No. 2) Act 1949*[30]: una legge di Westminster che riconobbe a Parliament Hill la competenza a emendare unilateralmente, «*from time to time*», la Costituzione del Canada, prevedendo però un elenco di eccezioni di estensione tale da ridurla alla mera possibilità di modificare le regole di funzionamento interno delle istituzioni federali[31].

Pendente dunque questo vincolo costituzionale con il Regno Unito (oltre a quello, dalle ricadute sostanziali minori, e per questo meno controverso, del perdurante ruolo di Capo dello Stato dell'inquilino di Buckingham Palace), nel secondo dopoguerra il Canada ha continuato a confrontarsi con la questione dell'identificazione dei simboli della sua distinta identità nazionale – in una stagione nella quale, del resto, diveniva sempre più destinatario di sentimenti esclusivi di lealtà dei suoi abitanti (con l'eccezione di una parte della comunità francofona del Quebec), cementati dalle guerre mondiali e dalla progressiva costruzione, su impulso del governo federale, di un *welfare state* nazionale. In particolare, si è imposto stabilmente all'attenzione del legislatore di Ottawa il problema di una più certa identificazione dell'emblema musicale della nazione, a fronte di una situazione nella quale il fattuale riconoscimento di *O Canada* come di co-inno nazionale non trovava ancora costante e uniforme applicazione (dato il concorrente impiego di *God Save the Queen/King* e *The Maple Leaf Forever*).

Dall'inizio degli anni Sessanta, e fino al 1980, furono presentate in Parlamento una dozzina di proposte di legge volte a riconoscere in via ufficiale *O Canada* come inno nazionale. Inizialmente, fu il Primo ministro liberale Lester Pearson a porsi in prima fila nel perorare l'esigenza di cristallizzare i simboli dell'unità nazionale canadese: non solo l'inno, ma anche la bandiera – *de facto*, fino ad allora, la *Red Ensign* della marina mercantile, con la *Union Jack* nel cantone e nella patta lo stemma canadese. Nonostante le contestazioni degli ambienti conservatori, per i quali «*Canada's British and imperial past were inseparable from the idea of 'the people' that English Canadians had long cherished*»)[32], la questione del vessillo trovò soluzione del gennaio 1965, con la formalizzazione dell'adozione della *Maple Flag* tramite una *royal proclamation* emanata da Elisabetta II sulla base di analoghe risoluzioni di Camera dei Comuni e Senato (dicembre 1965). A quel punto, restava da sciogliere solo il nodo dell'espressione musicale della sovranità del Canada.

---

[29] *Supreme Court Amendment Act*, S.C. 1949 (2nd. session), c. 37, s. 3.
[30] *British North America (No. 2) Act, 1949*, 13 Geo. VI, c. 81 (U.K.).
[31] «*[M]atters coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces, or as regards rights or privileges by this or any other Constitutional Act granted or secured to the Legislature or the Government of a province, or to any class of persons with respect to schools or as regards the use of the English or the French language or as regards the requirements that there shall be a session of the Parliament of Canada at least once each year, and that no House of Commons shall continue for more than five years from the day of the return of the Writs for choosing the House*». Sulla revisione costituzionale in Canada prima e dopo la *patriation*, cfr. B. Pelletier, *Amending the Constitution of Canada*, in P. Oliver, P. Macklem, N. Des Rosiers (eds.), *op. cit.*, pp. 253-275.
[32] S. Ward, *The New Nationalism in Australia, Canada and New Zealand: Civic Culture in the Wake of the British World*, in K. Darian-Smith, P. Grimshaw, S. Macintyre (eds.), *Britishness Abroad: Transnational Movements and Imperial Cultures*, Carlton (Vict.), Melbourne University Press, 2010, pp. 231-263, 246.

L'attesa sarebbe durata ancora quindici anni. Un prima svolta si produsse il 31 gennaio 1966, quando la Camera approvò una mozione, presentata da Pearson, diretta ad autorizzare il Governo «*to take such steps as may be necessary to provide that 'O Canada' shall be the National Anthem of Canada while 'God Save the Queen' shall be the Royal Anthem of Canada*». Dando seguito a quel mandato parlamentare, nel 1967 – cavalcando la spinta simbolica derivante dalle celebrazioni per il centesimo anniversario della nascita della Confederazione – il Primo ministro rivolse al Governatore il suo *advice* per la convocazione di uno *Special Joint Committee of the Senate and House of Commons on the National and Royal Anthems*. Riunitasi per la prima volta nel febbraio 1967, la Commissione bicamerale adottò all'unanimità, il 15 marzo, talune raccomandazioni: «*that 1/the music of 'God Save the Queen' be designated the official royal anthem, 2/the music of 'O Canada' be designated the official national anthem, and 3/the Crown acquire the copyright to the music of 'O Canada'*»; al contempo, l'organo suggerì anche di approfondire lo studio delle liriche dei due inni in entrambe le lingue ufficiali, raccomandando in particolare, relativamente a quello nazionale, l'adozione dell'originale di Routhier per la versione in francese, e del testo di Weir, con lievi modifiche, per la versione in inglese. Anche in considerazione dei lavori allora in corso della *Royal Commission on Bilingualism and Multiculturalism* (1963-1970), che di lì a poco avrebbero portato, con l'adozione dell'*Official Languages Act* (1969)[33], a un deciso rafforzamento, a livello federale, del bilinguismo ufficiale, si prestava quindi la dovuta attenzione l'esigenza di simboli musicali che potessero facilitare una maggiore integrazione della società francofona nella comunità politica federale.

Dopo un passaggio approvativo in seno al *plenum* della Camera (12 aprile 1967), la Commissione venne investita del compito di stabilire i testi ufficiali. Ricevute ed esaminate circa un migliaio di proposte di testi in inglese, in francese, o anche recanti una combinazione di entrambi gli idiomi, il *Committee*, nel proprio *report* del 16 febbraio 1968, raccomandò all'unanimità di adottare la prima strofa, in ciascuna delle lingue ufficiali, sia di *O Canada/ Ô Canada*, come inno nazionale (assorbendo nel testo inglese le modifiche suggerite)[34], sia di *God Save the Queen(King)/Dieu protège la Reine(le Roi)*, come inno reale (selezionando, per la versione in francese, il testo che fu usato nel 1952 per la *coronation* di Elisabetta II, ripreso anche per la cerimonia di inaugurazione della bandiera nazionale, il 15 febbraio 1965)[35].

I lavori della Commissione non trovarono tuttavia uno sbocco legislativo immediato. Nel 1972, il *Secretary of State* Gérard Pellier presentò alla Camera un progetto di legge (C-158) volto a recepire le conclusioni dello *Special Joint Committee*, ma non venne nemmeno dibattuto. La stessa sorte toccò anche ad altri *bill* di tenore analogo, non andati oltre il *first reading* del procedimento legislativo. Non è stato di certo un "accidente della storia" che la svolta finale, a riguardo, sia avvenuta proprio all'alba di un passaggio costituzionale di eccezionale importanza per l'ordinamento. Il riferimento è all'avvio di quel processo che –

[33] Oggi *Official Languages Act*, R.S.C., 1985, c. 31 (4th Supp.). Sulla questione linguistica, nel contesto canadese, cfr. P.L. Petrillo, *Diritti linguistici e multiculturalismo in Canada*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2016, pp. 983-1006; M. Mazza, *Linguistic Rights of Minorities and Indigenous Communities*, in *DPCE online*, n. 1, 2019, pp. 775-789.
[34] La sostituzione della ripetizione «*stand on guard*» con «*from far and wide*» e «*God keep our land*».
[35] Joint Committees, 27th Parliament, 2nd Session: *Special Joint Committee on the National and Royal Anthems*, vol. 1, Ottawa, 1967.

iniziato dal Primo ministro Pierre Elliott Trudeau nell'ottobre 1980 e culminato nell'aprile 1982 con l'entrata in vigore del *Canada Act*, approvato da Westminster su richiesta canadese[36] – avrebbe sancito la conquista della piena sovranità: la cosiddetta *patriation* della Costituzione, la cui revisione fu definitivamente sottratta al Parlamento britannico mediante la previsione di una formula emendativa "domestica"[37].

Invero, la recisione di quell'ultimo vincolo formale con l'ex madrepatria non esauriva le ambizioni del "*patriation package*": con esso, infatti, l'ordinamento canadese si dotava anche della *Charter of Fundamental Rights and Freedoms*, la quale, nelle intenzioni di Trudeau, suo principale promotore, doveva costituire una «tavola di valori condivisi» sulla quale fondare un'identità nazionale nuova e inclusiva, che facesse leva sull'eguale garanzia di diritti universali per trascendere le differenti appartenenze etnico-culturali proprie di una società emblema del multiculturalismo[38]. Alla carica simbolica del "rimpatrio" della Costituzione, dunque, si aggiungeva anche quella insita nell'ambizioso progetto unificante della *Charter*: due elementi che, insieme, hanno impresso a quel cruciale tornante politico-costituzionale un significato di profondo rinnovamento del *pactum societatis*.

Ecco allora che la codificazione dell'inno nazionale, avvenuta il 27 giugno 1980 con l'approvazione unanime del *National Anthem Act*[39] da parte di Camera e Senato (seguita da una *proclamation* del *Governor General* datata 1° luglio 1980 – giorno delle celebrazioni del *Dominion Day*, significativamente ribattezzato *Canada Day* dopo la *patriation*), ben potrebbe essere interpretata come il preludio, sul piano simbolico, di quell'atto finale di rifondazione costituzionale e identitaria. Del *Charter project*, il *National Anthem Act* anticipava, nella sua duplice componente testuale, la riaffermazione e il rafforzamento del bilinguismo ufficiale nella prospettiva della piena integrazione di tutti i cittadini alla vita istituzionale della federazione (artt. 16-22 della Carta): recependo le raccomandazioni dello *Special Joint Committee* del 1967, la legge federale, nel designare *O Canada/Ô Canada* come inno nazionale (art. 2), ne ha infatti codificato anche, in un allegato, i testi in lingua inglese e francese, inscritti sullo spartito musicale del brano, sotto ciascun pentagramma.

---

[36] *Canada Act 1982 (UK)*, 1982, c. 11.

[37] Sezz. 38-49, *Constitution Act, 1982*. Sulla *patriation* della Costituzione del Canada, cfr. *ex multis* F. Lanchester, *La «Patriation» della Costituzione canadese: verso un nuovo federalismo?*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, 1983, pp. 337-360; E. Ceccherini (a cura di), *A trent'anni dalla Patriation canadese. Riflessioni della dottrina italiana*, Genova, GUP, 2013; E. McWhinney, *Canada and the Constitution 1979-1982: Patriation and the Charter of Rights*, Toronto, UTP, 1982; L. Harder, S. Patten (eds.), *Patriation and Its Consequences. Constitution Making in Canada*, Vancouver, UBC Press, 2015.

[38] Cfr. T. Groppi, *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006, p. 36, p. 109 ss. Cfr. altresì Id., *Il multiculturalismo come strumento peer la costruzione dell'identità nazionale: l'esperienza del Canada*, in D. Amirante, V. Pepe (a cura di), *Stato democratico e società multiculturale. Dalla tutela delle minoranze al riconoscimento delle diversità culturali*, Torino, Giappichelli, 2011, pp. 17-30; G. Rolla, *Protection of Cultural Identity and Citizenship in Multiethnic Legal System: The Canadian Experience*, in M. Rubboli (eds.), *The Canadian Charter of Rights and Freedoms: The First Twenty Years*, Genova, Prima Piccola Soc. Coop., 2003, pp. 21-44. In generale, sull'*iter* di adozione della Carta del 1982, v. E. Ceccherini, *Il processo di adozione della Carta dei diritti e delle libertà: un processo costituente a tappe*, in G. Rolla (a cura di), *L'apporto della Corte Suprema alla determinazione dei caratteri dell'ordinamento costituzionale canadese*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 3-50.

[39] *National Anthem Act*, R.S.C., 1985, c. N-2. Il relativo *bill* era stato presentato dal Segretario di Stato Francis Fox il 18 giugno 1980 (Bill C-36, *An act respecting the national anthem of Canada/loi concernant l'hymne national du Canada*).

Per il resto, il *National Anthem Act* si limita a dichiarare di pubblico dominio musica e parole dell'inno nazionale. Diversamente da quanto suggerito dal *Committee*, la legge non si è spinta fino a riconoscere formalmente *God Save the Queen(King)/Dieu protège la Reine(le Roi)* quale *royal anthem*. Nondimeno, nei fatti, il vecchio canto patriottico ricopre questo *status*, in virtù di una convenzione che, riconosciuta già dalla mozione approvata dalla Camera del 1966, si autoperpetua nell'uso cerimoniale, in presenza del sovrano o dei membri della *royal family*, o in altre occasioni legate alla monarchia – come ad esempio le cerimonie commemorative o di incoronazione[40]. Un *tertium genus* di natura ibrida è invece rappresentato, nell'etichetta, dal cosiddetto *Vice-Regal Salute*: agli eventi in loro presenza, il *Governor General* e i *Lieutenant Governor* sono accolti con l'esecuzione strumentale, in successione, delle prime sei battute del *God Save the Queen/King* e di una versione abbreviata di *O Canada/Ô Canada* (composta dalle prime quattro e dalle ultime quattro battute)[41] – in una sorta di riflesso musicale della caratterizzazione di Giano Bifronte della figura del rappresentante vicereale, sospesa tra una tradizione monarchica che è ormai «*theoretical element of the constitution*»[42] e l'esercizio di funzioni interne tipiche di un Capo di Stato con un ruolo essenzialmente cerimoniale.

Elevato dal legislatore federale a simbolo ufficiale, accanto alla *Maple Flag*, dell'identità culturale dello Stato costituzionale canadese, nel tempo *O Canada/Ô Canada* è divenuto destinatario di svariate richieste di revisione della sua componente testuale: domande che sembrano presupporre l'idea di un canto patriottico dinamico, continuamente recettivo delle istanze di attuazione del progetto costituzionale di integrazione sociale e politica dei cittadini attraverso la garanzia dei diritti che è incarnato dalla *Charter*.

Così, con riferimento alla tutela dei diritti linguistici dei popoli indigeni (*First Nations*, *Inuit* e *Métis*)[43], si è posta ad esempio la questione – lungo la traiettoria riparativa della "riconciliazione" tra istituzioni post-coloniali e società aborigene[44] – di andare oltre il bilinguismo, adottando traduzioni officiali *O Canada/Ô Canada* nelle oltre sessanta lingue parlate dalle diverse comunità native canadesi. Sullo stesso piano, è stato altresì oggetto di contestazioni, per ovvie ragioni, il verso del testo in inglese «*our home and native land*» – *talora parodizzato dagli indigeni in «our home on native land»*[45]. In ogni caso, il dibattito sull'adeguamento dell'inno nazionale nelle lingue autoctone è rimasto finora confinato nella sfera culturale: una circostanza che riflette, pur nel contesto della recente assunzione di importanti iniziative volte a promuovere uso, rivitalizzazione, conservazione e rafforzamento degli idiomi abor-

[40] V. Government of Canada, *Royal Anthem*, ult. mod. 2025, in *www.canada.ca/en/canadian-heritage/services/royal-symbols-titles/royal-anthem.html#a2*.
[41] The Governor General of Canada, *The Vice-Regal Salute*, ult. vis. 2025, in *www.gg.ca/en/heraldry/royal-and-viceregal-emblems/viceregal-salute*.
[42] J. Webber, *op. cit.*, p. 28.
[43] Sui diritti dei popoli indigeni, riconosciuti dall'art. 35 del *Constitution Act, 1982*, cfr. soprattutto M. Mazza, *La protezione dei popoli indigeni*, *cit.*, p. 63 ss.; E. Ceccherini, *Un antico dilemma: integrazione o riconoscimento della differenza? La costituzionalizzazione dei diritti delle popolazioni aborigene*, in G. Rolla (a cura di), *Eguali, ma diversi. Identità ed autonomia secondo la giurisprudenza della Corte Suprema del Canada*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 58-113.
[44] V. Truth and Reconciliation Commission of Canada, *Canada's Residential Schools: The Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, voll. 1-6, Montreal, 2015.
[45] V. ad esempio, di recente, B. Weber, *'On Native land' version of O Canada nothing new for some Indigenous people*, in *The National Post*, Feb 21, 2023.

igeni[46], il perdurare del loro mancato riconoscimento come lingue ufficiali ai livelli federale e provinciali (con la sola eccezione delle entità territoriali di Nunavut e Northwest Territories)[47].

È inoltre interessante notare che il verso «*our home and native land*» è stato attenzionato anche sul versante della preservazione e dello sviluppo del «*multicultural heritage of Canadians*», elevato dall'art. 27 della *Charter* del 1982 a parametro interpretativo delle sue disposizioni: è accaduto quando nel 1990 il *City Council* di Toronto approvò la richiesta al Governo federale, poi rimasta senza seguito, di sostituirlo con «*our home and cherished land*», per non far sentire esclusi dalle manifestazioni canore di appartenenza alla comunità nazionale gli immigrati naturalizzati canadesi.

Sempre il Consiglio municipale di Toronto aveva altresì proposto di sostituire «*in all* thy sons *command*» con «*in* all of us *command*», per rendere la versione inglese di *O Canada* neutra dal punto di vista del genere, e realizzare quindi la piena integrazione delle donne, come pure delle altre persone che non si identificano nel genere maschile, nel sentimento patriottico veicolato dall'inno nazionale – il tutto in sintonia con gli *equality rights* (art. 15 della Carta) e con lo spirito della super-garanzia costituzionale dell'eguaglianza di genere (art. 28)[48]. La battaglia per conformare *O Canada* a un linguaggio *gender-inclusive* – portata per la prima volta in Parlamento nel 2002[49], affossata da un'ondata di dissenso pubblico dopo il suo accoglimento nell'agenda del Governo Harper (2010)[50], e infine patrocinata con tenacia dal liberale Mauril Bélanger – è stata finora l'unica che è riuscita ad approdare a una revisione del testo dell'inno. Dopo il rigetto di un primo *bill* di Bélanger da parte della maggioranza conservatrice della Camera, nell'aprile 2015[51], una sua seconda proposta di legge, depositata nel gennaio 2016 nel nuovo Parlamento a trazione liberale, è stata approvata il 31 gennaio 2018, per poi ricevere il *royal assent* una settimana dopo[52]. Un risultato conseguito a dispetto della strenua opposizione dei parlamentari del *Conservative Party*, ostili a quello che sembra loro un deplorevole tentativo sacrificare la memoria del sacrificio dei "figli" della patria caduti in battaglia sull'altare di un'eccessiva *political correctness*.

3. **Australia: l'accidentato cammino di *Advance Australia Fair* tra peculiarità costituzionali e tentativi classici di inclusività.**

Nel *Commonwealth* australiano l'adozione dell'inno nazionale (*Advance Australia Fair*) è particolarmente interessante per una serie di ragioni, che tanto accomunano l'ordinamento,

[46] A livello federale, si pensi all'approvazione dell'*Indigenous Languages Act*, SC 2019, c. 23, attuativo delle *calls to action* formulate in materia linguistica e culturale dalla Truth and Reconciliation Commission of Canada, *Calls to Action*, Winnipeg, 2015, 2.

[47] In tema, cfr. ancora M. Mazza, *Linguistic Rights of Minorities and Indigenous Communities*, *cit.*, p. 782 ss.

[48] «*Notwithstanding anything else in this Charter, the rights and freedoms in it are guaranteed equally to male and female persons*».

[49] S-39, *An Act to amend the National Anthem Act to include all Canadians* (di iniziativa della senatrice Vivienne Poy).

[50] V. *Speech from the Throne to open the Third Session Fortieth Parliament of Canada*, March 3, 2010, letto dalla *Governor General* Michaëlle Jean: «*Our Government will also ask Parliament to examine the original gender-neutral English wording of the national anthem*».

[51] C-624, *An Act to amend the National Anthem Act (gender)*.

[52] *An Act to amend the National Anthem Act (gender)*, S.C. 2018, c. 1.

quanto lo distinguono da quelli canadese e neozelandese. Anzitutto, l'analisi è stimolante perché la scelta del brano si compie in un momento storico-politico analogo a quello vissuto negli altri sistemi, caratterizzato da un'ondata di *new nationalism*[53] che funge da presupposto per l'ulteriore affrancamento dalla madrepatria, realizzato (anche) attraverso la creazione di un armamentario simbolico nazionale, che però non abbandona il previgente legame musicale alla Corona. In seconda battuta, e volgendo l'attenzione alle peculiarità del caso, a rendere interessante l'esperienza australiana è la lunghezza temporale del percorso costituzionale (svoltosi nel corso di un decennio, dal 1974 al 1984) che conduce all'adozione del canto, e il *modus* in cui si è svolta la selezione, avvenuta attraverso il *plebiscite*, istituto non riconosciuto nel testo costituzionale e, anche per questo, vero e proprio strumento di "sperimentazione democratica"[54]. Infine, il caso australiano stimola la comparazione con gli altri ordinamenti nel modo in cui ha cercato di rendersi, nel corso dei decenni, maggiormente inclusivo, tanto rispetto alla questione di genere, quanto verso la minoranza ancestrale aborigena, in ciò distinguendosi, come si è avuto modo di vedere, dalla prassi canadese.

Il testo di *Advance Australia Fair* ("Incedi, bella Australia"), composto da cinque strofe, e la musica del brano, venivano pubblicati nel dicembre 1878 dal compositore australiano di origine scozzese Peter Dodds McCormick[55]. Veniva cantato per la prima volta da Andrew Fairfax, accompagnato da una banda da concerto diretta dallo stesso McCormick, in occasione di una funzione della *Highland Society of New South Wales*, a Sydney, il 30 novembre 1878[56]. La canzone guadagnava, nel corso degli anni, un'intensa popolarità, e una versione modificata del brano (in cui veniva sostituita la terza strofa originaria) doveva essere intonata da un coro di circa 10.000 persone in occasione dell'inaugurazione del Commonwealth d'Australia il 1° gennaio 1901. La genesi del brano, stando a quanto scritto dallo stesso compositore in una lettera del 1913, va fatta risalire alla sua partecipazione a un concerto presso l'*Exhibition Building* di Sydney in cui erano stati eseguiti vari inni nazionali: «[*t*]*his was very nicely done, but I felt very aggravated that there was not one note for Australia. On the way home in a bus, I concocted the first verse of my song & when I got home I set it to music*»[57]. Prima di essere adottato come inno nazionale, il brano ha avuto un uso considerevole nella società australiana. Ad esempio, l'emittente nazionale, l'*Australian Broadcasting Commission*, doveva utilizzarlo per annunciare i suoi notiziari radiofonici dal 1942 al 1952[58], ma esso era pure intonato in occasioni pubbliche, di solito insieme con il *God Save the King/Queen*.

A partire dal 1972, le sorti della composizione dovevano mescolarsi con la nuova dinamica politica innestata dal Governo laburista di Gough Whitlam, che decideva, nell'ambito di un più generale momento nazionalista – legato anzitutto alla volontà di porre fine alla

[53] Sul punto, *ex multis*, si v. S. Ward, *op. cit.*
[54] Cfr. M. Psycharis, *Locating Plebiscites in the Australian Constitution*, in *Melbourne University Law Review*, vol. 46, n. 1, 2022, pp. 218-280, 220.
[55] C. Kelen, *Hymns for and from White Australia*, in A.J. Lopez (ed.), *Postcolonial Whiteness. A Critical Reader on Race and Empire*, Albany (NY), State University of New York Press, 2005, pp. 201-229, 226, n. 3.
[56] Cfr. A. Latham (ed.), *Oxford Companion to Australian Music*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 15.
[57] P.D. McCormick, *Letter to R.B. Fuller, dated 1 August 1913*, *National Library of Australia – Manuscripts*, online.
[58] Cfr. P. Byrnes, *The Majestic Fanfare (ABC radio news theme)*, in *National Film and Sound Archive of Australia*, online.

britishness imperiale ancora caratterizzante l'ordinamento, e che *in nuce* emergeva già a partire dalla fine degli anni Sessanta[59] – di implementare riforme volte a dotare il *Commonwealth* di un armamentario simbolico autoctono. Come si è accennato, questo *new nationalism* doveva coinvolgere tutti e tre gli ex *dominions* britannici, e le vicissitudini dell'altro ordinamento oceanico, quello neozelandese, possono in larga misura leggersi nell'ottica di questo fenomeno, non a caso accumunato dall'essere approntato, tanto a Canberra quanto a Wellington, dai partiti laburisti appena assurti al potere[60]. Si è detto anche che questo nuovo nazionalismo doveva riferirsi, in prima battuta, proprio allo smantellamento di quel «*realm of civic culture – the formal trappings of nationhood as manifested in official rites and rituals, public holidays, flags, anthems and so on*», per giungere infine ad una ridefinizione delle «*settler-colonial communities for a post-imperial era*». Era, in definitiva, «*a nationalism stripped of its British underpinnings – a self-conscious striving for a more self-sufficient, self-sustaining idea of the people*»[61].

Il fenomeno, comunque, lungi dal riguardare soltanto l'alterità simbolica nazionale, si inseriva nel più ampio dibattito sulla recisione dei legami con Londra, che in ambito giuridico veniva operato anche tramite l'eliminazione delle possibilità di appello al *Privy Council*, dapprima in modo parziale – con il *Privy Council (Limitation of Appeals) Act 1968*[62], che vietava l'impugnazione della legislazione federale, e il *Privy Council (Appeals from the High Court) Act 1975*[63], che ampliava l'interdizione a tutti i casi non espressamente demandati all'organo imperiale dalla *High Court* australiana – ma, a seguito del compimento vero e proprio del rimpatrio costituzionale con il passaggio dell'*Australia Act 1986*[64] (per cui rileva l'art. 11 della legge), in maniera categorica e totale.

Nel caso australiano il processo di smantellamento della *britishness* doveva pure passare, però, per l'introduzione di un'espressione musicale della sovranità e dell'identità nazionale. È proprio a tale necessità che faceva riferimento Whitlam durante la campagna elettorale del 1972, quando affermava come fosse tempo di avere «*our own symbols of our nationhood. It's time* […] *that we had our own national anthem* […]. *The choice of the Australian people, not the musical tastes of George II, should determine Australia's national anthem*»[65]. Che le idee laburiste fossero indizio di un più generale risveglio nazionalistico è dimostrato dalla velocità con cui l'opinione pubblica doveva sensibilizzarsi alla questione. I sondaggi Gallup indicavano come, nel 1965, solo il 38% degli australiani fosse favorevole all'adozione di un inno nazionale distinto dal *God Save the Queen*. La percentuale saliva al 44,1% nel 1967, al 51,4%

[59] Il lemma *new nationalism* appare per la prima volta in un articolo di Donald Horne del 1968 (D. Horne, *The New Nationalism?*, in *The Bulletin*, 5 ottobre 1968, pp. 36-38), dove connota l'inizio della *premiership* di John Gorton.
[60] Sul punto si v. la ricostruzione operata da J. Doig, *New Nationalism in Australia and New Zealand: The Construction of National Identities by Two Labo(u)r Governments in the Early 1970*, in *Australian Journal of Politics and History*, vol. 54, n. 9, 2013, pp. 559-575. Sul punto, anche P. Strangio, *Instability, 1966-82*, in A. Bashford, S. Macintyre (eds.), *The Cambridge History of Australia. Volume 2: The Commonwealth of Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 135-161, 147.
[61] S. Ward, *op. cit.*, p. 232.
[62] *Privy Council (Limitation of Appeals) Act 1968 (Cth)*, Act No. 36, 1968.
[63] *Privy Council (Appeals from the High Court) Act 1975 (Cth)*, Act No. 33, 1975.
[64] *Australia Act 1986 (Cth)*, Act No. 142, 1985.
[65] G. Whitlam, *Pre-Election Speech delivered in Griffith on 19 November 1972*, Whitlam Prime Ministerial Collection, online. Citato anche in J. Curran, *The Power of Speech: Australian Prime Ministers Defining the National Image*, Melbourne, Melbourne University Press, 2004, p. 79.

nel 1969 e al 72,3% alla vigilia della vittoria dei Laburisti nel 1972[66].

All'inizio del suo mandato, il 12 aprile 1973, Whitlam annunciava dunque l'indizione di un concorso pubblico per individuare un nuovo inno nazionale sotto l'egida dell'*Australian Council for the Arts*[67]. Secondo il Primo ministro, «*the anthem quest will help to stimulate a renewed sense of national pride and to meet the wish of the majority of Australians for a distinctive anthem of their own, as every other nation already has*»[68]. L'intento originario era quello di creare *ex novo* una composizione che potesse essere manifestazione musicale dell'identità australiana, ma gli oltre 2500 testi e le 1500 partiture presentate a tale scopo dovevano essere scartati per lo scarso valore letterario e musicale, e persino i sei finalisti infine individuati risultarono mediocri alla stampa nazionale, attirando una congerie di critiche in capo al comitato selezionatore individuato dall'*Australian Council for the Arts*[69].

Il Governo Whitlam decideva, dunque, di far semplicemente decadere i sei finalisti, e a ottobre del 1973 veniva annunciata la conduzione di un sondaggio, su circa 60.000 elettori, per scegliere un inno tra tre alternative più familiari alla società civile australiana: *Waltzing Matilda*, *Advance Australia Fair* e *Song of Australia*[70]. Nonostante le critiche dell'opposizione – che rimproverava la scarsa rappresentatività del campione e l'espunzione, dalle scelte, dello stesso *God Save the Queen*[71] –, la consultazione doveva infine svolgersi nell'aprile 1974, e vedere vincere, con il 51,4% dei consensi, l'*Advance Australia Fair* su *Waltzing Matilda*, una celebre e tipica *bush ballad* scritta nel 1895 dal poeta nazionalista Banjo Paterson (19,6%), e *Song of Australia*, brano patriottico composto da Caroline Carleton nel 1859 a seguito di un concorso pubblico indetto dal *Gawler Institute* di Adelaide (13,6%)[72]. La scelta del brano da parte del campione di cittadinanza doveva forse ricondursi alla cadenza vittoriana della musica, in linea con l'idea che la maggioranza degli elettori aveva di come un inno nazionale avrebbe dovuto suonare, soprattutto se paragonato alla più sincera ma meno enfatica *Waltzing Matilda*[73].

Il risultato forniva al Governo i mezzi per porre fine alle discussioni dei dodici mesi precedenti, anche se sollevava ulteriori problemi legati al testo del brano. Delle cinque strofe dell'originale del McCormick, solo due erano davvero appropriate come inno nazionale nell'Australia degli anni Settanta. Le altre tre erano infarcite di dichiarazioni accorate sulla devozione all'Impero e alla *britishness*. La seconda strofa, ad esempio, faceva riferimento

[66] Queste cifre venivano presentate in Parlamento dal *Minister for Immigration*, Al Grassby (cfr. *Commonwealth Parliamentary Debates*, *House of Representatives, 6 December 1973*, 4382).

[67] *Press Release "Australian National Anthem Quest" 12 April 1973*. *Press Statement No. 76*, Whitlam Prime Ministerial Collection, online. Le vicende sono anche esposte in J. Warhurst, *Nationalism and republicanism in Australia: The evolution of institutions, citizenship and symbols*, in *Australian Journal of Political Science*, vol. 28, n. 4, 1993, pp. 100-120, 113.

[68] *Commonwealth Parliamentary Debates*, *House of Representatives, 15 May 1973*, 2055.

[69] Uno dei giudici, David Williamson, si diceva pienamente d'accordo con questa valutazione e doveva infine confessare pubblicamente «*if you think these are bad, you should have seen the rest of the 2500 or so we rejected*» (*Verses Are Hopelessly Bad-Critics*, *Sydney Morning Herald*, *4 July 1973*).

[70] *Press Release "National Anthem Poll Plans" 24 October 1973*, *Press Statement No. 141*, Whitlam Prime Ministerial Collection, online. Nel dibattito parlamentare l'annuncio è contenuto in *Commonwealth Parliamentary Debates*, *House of Representatives, 25 October 1973*, 2768.

[71] *Ibidem.*

[72] I risultati della consultazione sono riportati in *Report "National Anthem Poll" 8 April 1974*, Whitlam Prime Ministerial Collection, online.

[73] S. Ward, *op. cit.*, p. 252.

ad "Albion", al "British courage", alla "old England's flag", e a come "Britannia rules the waves", prima di menzionare la parola "Australia" nell'ultimo verso. E la strofa finale era praticamente impossibile da diffondere nel clima nazionalista del periodo («*Britannia then shall surely know / Beyond wide ocean's roll, / Her sons in fair Australia's land / Still keep a British soul*»). Questa insostenibilità doveva comportare, dunque, un'attenta revisione del testo, che portava a ridurre *Advance Australia Fair* da cinque a due strofe, riguardanti principalmente le ricchezze naturali del Continente, e aventi poco da dire sull'unità spirituale, culturale o storica degli australiani (di cui invece si trattava nelle parti del testo espunte)[74].
Operata la mutilazione testuale, l'8 aprile 1974 *Advance Australia Fair* veniva adottato come inno nazionale in via di prassi; della cosa si dava comunicazione in Parlamento[75], senza passare per l'approvazione di una legislazione in materia, e neppure tramite emanazione di un atto esecutivo. Nella medesima occasione si stabiliva che *God Save the Queen* sarebbe stato intonato «*on occasions when Her Majesty is present or when it is especially important to acknowledge our links with the Queen as Queen of Australia and head of the Commonwealth*»[76]. Il 18 aprile il Primo Ministro istruiva i membri del *Cabinet* e chiedeva loro di utilizzare, nei dipartimenti del Governo, l'*Advance Australia Fair* come *national anthem* in tutte le future occasioni e cerimonie ufficiali[77].
Il precario equilibrio su cui poggiava l'utilizzo del nuovo inno era destinato a non reggere alla tornata elettorale del dicembre 1975, che vedeva la vittoria dei Liberali, e la brusca frenata nell'affermazione di un'alterità simbolica musicale. Il 21 gennaio 1976 il Governo di Malcolm Fraser ripristinava *God Save the Queen* come inno nazionale, stabilendo di utilizzarlo non soltanto in occasione di eventi in cui fosse presente la monarca, ma anche in tutte le cerimonie che coinvolgessero personalità che operassero in sua vece, offrendo solo la possibilità di scegliere tra quest'ultimo, *Advance Australia Fair*, *Song of Australia* o *Waltzing Matilda* per le funzioni civili[78]. Per dirimere definitivamente la questione, comunque, l'Esecutivo si impegnava affinché, «*after some form of popular consultation, one of these compositions* [could have been] *selected as the appropriate National Anthem for ceremonial occasions*»[79]. Il 16 febbraio 1977 il Governo stabiliva, dunque, che si sarebbe svolta una consultazione a livello nazionale per decidere «*on a National Song to be played on purely Australian occasions*»[80]. Lo *statement* si premurava di specificare come *God Save the Queen* sarebbe rimasto il *national anthem*, ma riconosceva pure come «*the poll* [would have enabled] *Australians to choose between God*

[74] Le vicende sono passate in rassegna in *ibid*., 250-252.
[75] *Commonwealth Parliamentary Debates*, *House of Representatives, 8 April 1974*, 1108.
[76] *Ibidem.*
[77] *Press Statement "Australia's National Anthem" 18 April 1974, Press Statement No. 229*, Whitlam Prime Ministerial Collection, online.
[78] *Press Statement "Honours, Musical Salutes and the Title 'Commonwealth'" 21 january 1976, Press Statement No. 15*, Department of the Prime Minister and Cabinet, online. La scelta di quattro diversi testi fu oggetto di scherno, con il *The Age* che dichiarò come il nuovo inno fosse intitolato *God Save Australia's Fair Matilda* (citato in J. Curran, S. Ward*The Unknown Nation: Australia After Empire*, Carlton (Vict.), Melbourne University Press, 2010, p. 163).
[79] *Press Statement "Honours, Musical Salutes and the Title 'Commonweath'" 21 January 1976, Press Statement No. 15*, Department of the Prime Minister and Cabinet, online.
[80] *Press Statement "National Song" 16 February 1976, Press Statement No. 28,* Department of the Prime Minister and Cabinet, online.

Save The Queen, Advance Australia Fair, Song of Australia and the tune of Waltzing Matilda as the appropriate song on national occasions»[81].

La consultazione si sarebbe svolta, infine, l'11 maggio successivo, insieme con quattro referendum confermativi di altrettante riforme costituzionali, e avrebbe assunto la forma giuridica del *plebiscite*, istituto utilizzato, prima di allora, solo in due occasioni, e non contemplato nel testo costituzionale[82] – al contrario del referendum, normato all'art. 128 della Carta del 1901.

Nell'architettura ordinamentale australiana, il termine "*plebiscite*" è usato per descrivere un voto popolare non vincolante su una questione politica[83], e assume le vesti di quello che in altri ordinamenti è il referendum consultivo, con i medesimi caratteri di vincolatività sostanziale politica da questo posseduti[84]. Questa interpretazione del termine non è prescritta dalla Costituzione o dalla legislazione, ma si è sviluppata nella prassi[85], dove l'istituto ha svolto quella che è stata definita «*a useful constitutional function, particularly under accounts of the Constitution that emphasise political, over legal, accountability*»[86]. Come si è detto, il *plebiscite* era stato utilizzato due sole volte prima del 1977[87], rispettivamente nell'ottobre 1916 e nel dicembre 1917, quando ai cittadini, dopo un infiammato dibattito politico e sociale che si protraeva senza che sulla questione si trovasse una quadra, veniva chiesto se fossero favorevoli all'introduzione della coscrizione obbligatoria per il servizio militare all'estero durante la Prima guerra mondiale[88]. Il Governo, diviso sulla questione, sosteneva che l'obbligo fosse necessario per rafforzare le forze australiane in servizio in Europa, ma entrambi i plebisciti fallirono – il primo con il 48,4% di voti favorevoli contro il 51,6% di voti contrari, il secondo con il 46,2% contro il 53,8%[89] – e la riforma non venne implementata. Dopo il 1977, l'unica occasione in cui si è utilizzato nuovamente lo strumento – questa volta esclusivamente tramite voto postale – è stata la consultazione sul matrimonio egualitario svoltasi tra il settembre e il novembre 2017, che ha visto i voti favorevoli a una legislazione sul *same-sex marriage* attestarsi al 61,40% dei suffragi espressi, contro il 38,40% dei contrari[90], e che ha condotto all'approvazione del *Marriage Amendment (Definition and Relig-*

[81] *Ibidem.*
[82] Un'eccezione alla mancata positivizzazione dell'istituto è rappresentata dal *Flags Act 1953*, come emendato dal *Flags Amendment Act 1998*, che condiziona l'adozione di una nuova bandiera nazionale alla consultazione dei cittadini, senza però individuare esplicitamente l'istituto del *plebiscite.*
[83] G. Orr, *The Conduct of Referenda and Plebiscites in Australia*, in *Public Law Review*, vol. 11, 2000, pp. 117-132, 117.
[84] V. M. Psycharis, *op. cit.*, p. 236, per cui «*the substance of a plebiscite, in addition to its role as bare theatrics, is to create normatively robust political commitments*».
[85] Cfr. P. Kildea, *The Constitutional and Regulatory Dimensions of Plebiscites in Australia*, in *Public Law Review*, vol. 27, 2016, pp. 290-310, 292.
[86] M. Psycharis, *op. cit.*, p. 236.
[87] Diverso era il caso dei *plebiscites* condotti a livello statale e locale, ben più numerosi. Sul punto si v. G. Orr, *op. cit.*, p. 120. M. Psycharis, *op. cit.*, p. 222, conta 33 referendum consultivi svoltisi a livello statale dal 1901 al 2016.
[88] Tale obbligo di arruolamento fuori dai confini nazionali era, infatti, all'epoca vietato ai sensi dell'articolo 49 del *Defence Act 1903*, per cui «*Members of the Defence Force who are members of the Military Forces shall not be required, unless they voluntarily agree to do so, to serve beyond the limits of the Commonwealth and those of any Territory under the authority of the Commonwealth*».
[89] I dati sono reperibili in *Parliamentary Handbook of the Commonwealth of Australia 2020*, Online, pp. 445-446.
[90] Australian Bureau of Statistics, *Results: Australian Marriage Law Postal Survey*, 15 November 2017, Online.

ious Freedoms) Act 2017[91].

La mancata positivizzazione dell'istituto ha permesso che, nella prassi, molti aspetti del suo svolgimento si siano disciplinati in base alle necessità e all'opportunità politica, e secondo le fonti ritenute più convenienti in ciascuna contingenza. Così, il *plebiscite* dell'ottobre 1916 veniva regolato attraverso la legislazione primaria – e in particolare il *Military Service Referendum Act 1916*[92] –, che stabiliva le modalità di attivazione della consultazione, i criteri di individuazione dell'elettorato attivo e quelli per la nomina dei funzionari elettorali, oltre che gli aspetti procedurali di svolgimento del voto e dello scrutinio dei risultati. La consultazione dell'anno successivo, invece, doveva svolgersi, con il Parlamento di Canberra in regime di *prorogation*, secondo quanto stabilito nelle *War Precautions (Military Service Referendum) Regulations 1917*[93] emanate dal Ministro della Difesa, a ciò delegato dalla *wartime legislation* – e in particolare dall'art. 4 del *War Precautions Act 1914*[94].

Nel 1977, ancora una volta, si decretava l'indizione del *plebiscite* per mezzo del solo Esecutivo, con l'*Attorney General* che dava ordine al *Chief Electoral Officer* di preparare, distribuire e contare le schede elettorali, sulla base di un memorandum d'intesa tra diverse agenzie governative interessate dalla questione[95]. Le motivazioni dell'opzione extraparlamentare nel 1977 possono rinvenirsi in un *advice* dello stesso *Attorney General* al Primo Ministro Fraser, in cui spiegava come, dopo aver discusso della questione con l'*Australian Electoral Office*, fosse giunto alla conclusione «*that it would be preferable not to introduce legislation for this purpose. The subject does not lend itself to a 'yes/no' argument and while an Act may serve as an extra argument against anyone still dissatisfied with the outcome, the result in any case would not be legally binding. Also, debate on a Bill in the Parliament could be protracted*»[96]. L'unico sostegno legislativo del *plebiscite* del 1977 si ritrova nella disposizione del *Referendum (Constitution Alteration) Modification Act 1977*[97] che consentiva, per la consultazione, di utilizzare le stesse urne e gli stessi seggi elettorali predisposti per i quattro, contemporanei, *referendum* costituzionali[98].

Nel 2017, ancora una volta, la consultazione è stata avviata con la sola propulsione del Governo. In questo caso, dopo un tentativo infruttuoso di approvare una legislazione *ad*

[91] *Marriage Amendment (Definition and Religious Freedoms) Act 2017 (Cth)*, Act No. 129, 2017.
[92] *Military Service Referendum Act 1916 (Cth)*, Act No. 27, 1916.
[93] *War Precautions (Military Service Referendum) Regulations 1917 (Cth)*, Statutory Rules No. 308, 1917.
[94] *War Precautions Act 1914 (Cth)*, Act No. 10, 1914.
[95] Cfr. M. Psycharis, *op. cit.*, p. 249.
[96] *Letter from Attorney-General's Department* (n 208) 77, citato in *ibidem.*
[98] Cfr. P. Kildea, *op. cit.*, p. 300.

hoc[99]– resasi necessaria dopo le sentenze *Pape* e *Williams I* e *II* della *High Court*[100] –, si è proceduto con la richiesta, da parte del Ministro del Tesoro nei confronti dell'*Australian Bureau of Statistics* (ABS), di condurre quella che ufficialmente è stata definita una "raccolta di dati statistici" (*collection of statistics*) sul numero di elettori favorevoli e contrari a introdurre una disciplina legislativa sul matrimonio egualitario[101]. La richiesta è avvenuta tramite la *Census and Statistics (Statistical Information) Direction 2017*[102], a sua volta emanata *ex* art. 9(1)(b) del *Census and Statistics Act 1905*[103], secondo cui lo *Statistician*, ossia il direttore dell'ABS, «*shall, if the Minister so directs by legislative instrument, collect such statistical information in relation to the matters so prescribed as is specified in the instrument*».

Sull'istituto plebiscitario va ricordato, inoltre, come il risultato della consultazione, anche in forza della sua natura *non-binding*, è ritenuto valido quando si raggiunga la maggioranza (assoluta o relativa, in base alla natura del quesito) dei suffragi espressi, e non richieda, a differenza di quanto previsto dall'art. 128 della Costituzione del 1901 – che, come detto, disciplina i referendum costituzionali confermativi –, anche l'espressione favorevole della maggior parte degli Stati della Federazione.

Il quesito apposto sulla scheda nel *plebiscite* del 1977 chiedeva ai cittadini di esprimersi sulla seguente questione: «*Against the background that "God Save the Queen" is the national anthem to be played on Regal and Vice Regal occasions, electors may indicate their preferences as to which of the tunes of the songs listed below, they would prefer to be played on other occasions*»[104], elencando di seguito i quattro brani proposti. Nonostante sia Fraser che l'ex Primo ministro Whitlam avessero sostenuto il voto per *Waltzing Matilda*, *Advance Australia Fair* doveva risultare la composizione più votata con il 43,29% dei voti, battendo le tre alternative, *Waltzing Matilda* (28,28%), *The Song of Australia* (9,65%) e lo stesso *God Save the Queen* (18,78%)[105].

L'implementazione del risultato plebiscitario doveva attendere, però, ancora qualche anno e l'instaurazione di un nuovo governo laburista, quello di Bob Hawke. È nel clima della *patriation* costituzionale australiana, sugellata dagli *Australian Acts* (approvati a Westminster e a Capital Hill nel 1986), che, come già per il caso canadese, va ad ascriversi lo stabilim-

[99] Si tratta del *Plebiscite (Same-Sex Marriage) Bill 2016*. Gli oppositori del progetto di legge lamentavano l'eccessivo costo dell'eventuale consultazione e chiedevano la responsabilizzazione del Parlamento, che avrebbe dovuto, secondo loro, farsi carico di approvare la nuova legislazione senza ricorrere allo strumento del *plebiscite*.

[100] In particolare, nelle sentenze *Pape v Federal Commissioner of Taxation* (2009) 238 CLR 1, *Williams v Commonwealth* (2012) 248 CLR 156 e *Williams v Commonwealth (No. 2)* (2014) 252 CLR 416, l'Alta Corte ha ridefinito i limiti dell'Esecutivo del Commonwealth riguardo alla spesa pubblica. Nello specifico, il giudice supremo ha stabilito la necessità di un atto legislativo che giustifichi la volontà di spesa del Governo, a meno che questa non ricada in categorie eccezionali come le funzioni amministrative basilari del funzionamento dell'esecutivo, l'adempimento di obblighi internazionali o le attività rientranti nei poteri di prerogativa della Corona. Certamente, senza una previa approvazione parlamentare nella forma di un atto primario non sarebbe stato possibile finanziare una consultazione plebiscitaria. Sul punto si v. A. Twomey, *Post-Williams Expenditure: When can the Commonwealth and States Spend Public Money without Parliamentary Authorisation?*, in *University of Queensland Law Journal*, vol. 33, n. 1, 2014, pp. 9-28.

[101] Una ricostruzione attenta delle vicende politiche e dei risvolti giuridici dell'intera vicenda è svolta da P. Kildea, *Australia's same-sex marriage survey: Evaluating a unique popular vote process*, in *Monash University Law Review*, vol. 46, n. 1, 2020, pp. 107-140.

[102] *Census and Statistics (Statistical Information) Direction 2017*, 9 August 2017.

[103] *Census and Statistics Act 1905 (Cth)*, Act No. 15, 1905.

[104] *Parliamentary Handbook of the Commonwealth of Australia 2020*, *op. cit.*, p. 447.

[105] I risultati sono raccolti in *ibidem*.

ento ufficiale dell'identità costituzionale musicale dell'ordinamento. Con l'*Australia Act* non soltanto (si è detto) Canberra disancorava la propria giurisdizione da quella coloniale del *Privy Council*, ma ridefiniva, più in generale, l'intera parentela giuridica con l'ex madrepatria, recidendo gli ultimi fili che ancora la legavano a Londra e mantenendo, quale unico ma potente raccordo simbolico-istituzionale con il fu centro dell'Impero, il riconoscimento della Corona inglese al vertice dell'architettura ordinamentale[106].

Ancora prima che questo procedimento giungesse a conclusione, e a mo' di *incipit* allegorico dell'intera percorso di rimpatrio costituzionale, *Advance Australia Fair* veniva proclamato inno nazionale il 19 aprile 1984, tramite una *proclamation* del Governatore Generale Stephen, che sanciva «*that the anthem "God Save The Queen" shall henceforth be known as the Royal Anthem and be used in the presence of Her Majesty The Queen or a member of the Royal Family; that the National Anthem shall consist of the tune known as "Advance Australia Fair"*»[107]. La decisione per l'adozione del doppio regime musicale nei confronti dei due brani era stata presa all'interno del Governo il 9 aprile precedente, congiuntamente all'affermazione di un altro simbolo dell'alterità culturale australiana, il verde e il giallo quali colori nazionali ufficiali[108].

Al contrario di quanto avvenuto nel caso canadese, dunque, l'inno australiano veniva adottato mediante un'azione pienamente endogovernativa, cui veniva apposto un sigillo democratico mediante *plebiscite*, ma escludendosi completamente il coinvolgimento del Parlamento di Canberra. Doveva ritenersi, infatti, che la materia *nationhood* e *national unity*, di cui l'individuazione del *national anthem* è espressione, ricadesse all'interno di quel raggio d'azione dell'Esecutivo delineato dall'art. 61 della Costituzione, e dunque in quei poteri esercitabili dal rappresentante dell'unità politica, la Corona, impersonata nel Continente dal *Governor General*[109].

L'evoluzione testuale del brano ha ricalcato, in qualche misura, la medesima traiettoria dell'analogo canadese, ma con esiti parzialmente diversi, soprattutto per quanto concerne l'abbandono (o per lo meno la correzione) del carattere della *whiteness*[110] che caratterizzava i versi originali.

Il testo dell'inno doveva subire, già nella sua fase embrionale di adozione, e ad opera del *National Australia Day Council* (ente governativo *non-profit* incaricato della questione), un'importante opera di ridimensionamento testuale, e una piccola ma significativa modifica volta a garantire la parità di genere. In particolare, in vista della sua adozione come inno ufficiale, il brano veniva ridotto da cinque a due strofe: la prima veniva mantenuta in gran parte come l'originale del 1878, ma veniva apportata una modifica del primo verso da «*Australia's sons let us rejoice*» a «*Australians all let us rejoice*», per garantire l'inclusività di entrambi i generi nell'esordio[111]. Le restanti strofe venivano invece abbandonate in favore di

[106] Cfr. C. Saunders, *The Constitution of Australia. A Contextual Analysis*, Oxford-Portland, Hart, 2010, pp. 29-30.
[107] *Commonwealth Gazette no. S 142 of 19 April 1984.*
[108] Cabinet Minute Decision No. 3069*, Without Submission – National Anthem and National Colours*, 9 April 1984, NAA: A13979, 3069.
[109] Sul punto si v. W. Gummow, *Unity*, in C. Saunders, A. Stone (eds.), *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2018, pp. 405-424, 423-424.
[110] C. Kelen, *op. cit.*
[111] *Ibidem*, p. 202.

una versione modificata della terza, a partire da come fu intonata in occasione delle celebrazioni per la fondazione della Federazione nel 1901.
Un'ulteriore modifica del brano si è avuta nel 2021, ancora per mezzo di una *proclamation* del Governatore Generale[112]. Alla vigilia del Capodanno, il Primo ministro conservatore Scott Morrison annunciava che, a partire dal giorno successivo, sarebbe stata apportata una modifica al testo dell'inno, riguardante il secondo verso della canzone, «*For we are young and free*», che da quel momento sarebbe stato cantato come «*For we are one and free*». La modifica si era ritenuta necessaria per trasformare il testo da emblema dei coloni bianchi a simbolo di affermazione dell'identità nazionale, ed è in questo senso che «*the change to the anthem* [has to] *be seen as part of an ongoing process of righting past wrongs by replacing practices of social exclusion with practices of social inclusion*»[113], in quello che può definirsi, pure e in sostanza, un processo di decolonizzazione interna, teso, anche sul piano della simbolicità, al raggiungimento della piena *reconciliation* tra popoli ancestrali ed ex colonizzatori.

4. Nuova Zelanda: lo *status* egualitario degli inni e la perdurante componente māori in *God Defend New Zealand/Aotearoa*.

In Nuova Zelanda, l'adozione dell'inno nazionale – anch'esso redatto alla fine del XIX secolo e ufficialmente adottato negli anni Settanta del XX –, procede ancora una volta dalla volontà di affrancamento, anche simbolico, dall'antico giogo imperiale, emergente durante il periodo del *new nationalism*, e implementato dal locale Partito laburista, guidato in questi anni dai Primi ministri Kirk, Watt e Rowling (sebbene l'adozione ufficiale dell'inno si avrà sotto Robert Muldoon, del *National Party*)[114]. Il caso neozelandese è interessante soprattutto per la convivenza *ab origine* del testo māori accanto a quello in lingua inglese, ma soprattutto per la scelta di dotare il *God Defend New Zealand/Aotearoa* e il *God Save the Queen/King* di uno *status* equiordinato all'interno dell'ordinamento[115], per cui il secondo non è considerato un semplice *royal anthem*, ma un inno nazionale a tutti gli effetti.
Nel XIX secolo, diversi furono i neozelandesi che si cimentarono con la redazione di un testo poetico in grado di incarnare simbolicamente il sentire nazionale[116]. Il brano che, infine, assolverà alla funzione, *God Defend New Zealand* ("Dio preservi la Nuova Zelanda"), veniva scritto sotto forma di testo poetico negli anni Settanta del XIX secolo dal giornalista di origini irlandesi Thomas Bracken. Il 1° luglio 1876 il *New Zealand Saturday Advertiser* pubblicava le cinque strofe del componimento con il titolo "*National Anthem*", e bandiva un concorso per la composizione di un'aria musicale da adattare al poema, mettendo in palio un premio di 10 ghinee. Le dodici proposte giunte al giornale venivano valutate da una giuria di tre musicisti di Melbourne, che sceglievano, all'unanimità, la partitura scritta da

[112] *Australian National Anthem Proclamation of Amended Words, 30 December 2020.*
[113] R. Manhire, *One and Free? Reflecting on the 2021 Change to the Words of the Australian National Anthem*, in A.A. Alemanji, C.M. Meijer, M. Kwazema, F.E. Kwabena Benyah (eds.), *Contemporary Discourses in Social Exclusion*, Cham, Palgrave MacMillan, 2022, pp. 221-242, 223.
[114] Sul punto si rimanda nuovamente a J. Doig, *op. cit.*
[115] A livello comparato, si tratta dell'unico esempio, insieme a quello danese, in cui due inni nazionali convivono con il medesimo rango.
[116] Cfr. K. Sinclair, *A destiny apart. The search for New Zealand's National Identity*, Wellington, Allen & Unwin, 1986, pp. 192-194.

John Joseph Woods, un insegnante di Lawrence, nell'Otago[117]. La prima esecuzione del brano così musicato si teneva al *Queen's Theatre* di Dunedin, il giorno di Natale del 1876. Il mese successivo il Primo Ministro George Grey, durante una visita a Lawrence, veniva salutato con un coro intonante il canto e, rimastone colpito, scriveva a Bracken chiedendo il manoscritto originale del componimento. Grey doveva quindi commissionare a Thomas Henry Smith, ex giudice della *Native Land Court*, di tradurre le parole del testo in lingua māori. La traduzione di Smith, dal titolo *Aotearoa* ("terra della lunga nuvola bianca", il modo in cui il popolo nativo chiama la Nuova Zelanda), veniva pubblicata sui giornali dell'Otago nell'ottobre 1878[118].

God Defend New Zealand otteneva rapidamente un riconoscimento popolare, e doveva iniziare ad essere intonato in molte cerimonie pubbliche già a partire dagli anni Ottanta. Su richiesta del compositore della partitura, il Primo ministro Richard Seddon ne presentava una copia alla Regina Vittoria in occasione del suo Giubileo di diamante, nel 1897[119].

Una prima elevazione del brano doveva compiersi, però, solo nel 1940. Negli anni Trenta, con l'avvicinarsi del centenario del Trattato di Waitangi, James McDermott, ingegnere capo del *Post and Telegraph Department*, iniziava una proficua attività di *lobbying* affinché *God Defend New Zealand* fosse elevato al rango di *national anthem*. McDermott doveva ottenere il sostegno del sottosegretario agli *Internal Affairs*, Joseph Heenan, e nel 1938 il *National Centennial Council*[120] raccomandava al Governo di adottare il brano come *national song*, da cantare preferibilmente subito dopo il *God Save the King*. Nel 1940 il Governo annunciava il nuovo *status*, e acquisiva i diritti d'autore delle parole e della musica[121].

Le pressioni affinché *God Defend New Zealand/Aotearoa* fosse designato come inno nazionale ufficiale dovevano aumentare, dopo la Seconda guerra mondiale, con la crescente popolarità degli eventi sportivi, ma veniva pure fomentato da quel *new nationalism* di cui la classe dirigente laburista si faceva portavoce[122]. Così, alle Olimpiadi del 1972 e del 1976, il Governo decideva di far intonare *God Defend New Zealand* al posto del *God Save the Queen*. In modo analogo al caso australiano, inoltre, anche dall'altra parte del Mar di Tasman si susseguivano, per i primi anni del decennio, dibattiti pubblici e consultazioni popolari. Un sondaggio condotto nel 1973 dal quotidiano *Evening Post* domandava «*Would you like the anthem changed to God Defend New Zealand?*»; circa il 47% degli intervistati rispondeva affermativamente[123].

---

[117] La storia del componimento è in W.S. Broughton, *Bracken, Thomas*, *Dictionary of New Zealand Biography*, 2014, online, e in A. Heenan, *God Defend New Zealand: A History of the National Anthem*, Christchurch, School of Music, University of Canterbury, 2004.
[118] Cfr. N. Swarbrick, *National anthems*, *Te Ara – The Encyclopedia of New Zealand*, online.
[119] Cfr. A. Thomas, *"The words stink and the music is just pathetic": The Making of a Popular National Anthem in New Zealand*, in *Musicology Australia*, vol. 30, n. 1, 2008, pp. 64-69, 65.
[120] Il Consiglio, formato da dieci membri (tra cui il *Minister of Internal Affairs*, il *Minister of Industries and Commerce* e i sindaci delle città di Auckland, Wellington, Christchurch e Dunedin) veniva istituito dal *New Zealand Centennial Act 1938* (2 Geo. VI 1938 No 21) col fine di organizzare le celebrazioni dell'anniversario di fondazione della Colonia.
[121] Cfr. N. Swarbrick, *op. cit.*
[122] J. Doig, *op. cit.*, p. 575.
[123] A. Thomas, *op. cit.*, p. 66.

La svolta ufficiale presso le istituzioni avveniva nel 1976, quando 7.750 cittadini presentavano al Parlamento di Wellington una petizione per elevare *God Defend New Zealand* a inno nazionale. Ancora una volta, comunque, l'adozione doveva avvenire per via governativa. Nel novembre dell'anno successivo, infatti, l'allora Ministro degli Interni Highet annunciava, nella *New Zealand Gazette*, il consenso reale, concesso da Elisabetta II, affinché il Governo disponesse che «*the national anthems of New Zealand shall be the traditional anthem, "God Save the Queen" and the poem, "God Defend New Zealand", written by Thomas Bracken, as set to music by John Joseph Woods, both being of equal status as national anthems appropriate to the occasion*»[124]. Nel medesimo proclama si specificava l'uso protocollare del brano, ossia come, secondo il volere della sovrana, il *God Save the Queen* sarebbe stato appropriatamente suonato in ogni occasione in cui fosse stata presente la Regina, un membro della famiglia reale, o il Governatore Generale, oppure negli eventi in cui «*loyalty to the Crown* [was] *to be stressed*», mentre il *God Defend New Zealand* sarebbe stato intonato «*whenever the national identity of New Zealand is to be stressed even in association with a toast to Her Majesty as Queen of New Zealand*».

A differenza che nel caso australiano, comunque, gli inni nazionali neozelandesi, il loro *status* giuridico equiordinato, e pure le modalità della loro eventuale modifica o sostituzione, dovevano trovare spazio in due proposte di legge depositate, entrambe da Graeme Lee (del *National Party*), rispettivamente nel 1990[125] e nel 1994[126]. I *bill* dovevano arenarsi alla seconda lettura dell'esame parlamentare, ma è interessante notare un tentativo di rafforzare lo *status* giuridico delle composizioni, codificandolo all'interno di un atto primario. La proposta di legge (sostanzialmente la medesima, dato che il testo si ripeteva identico nei due progetti) mirava a modificare il *Flags, Emblems, and Names Protection Act 1981*[127], inserendo tre disposizioni volte: la prima, a riconoscere eguale dignità ai due brani, specificando però le occasioni in cui ciascuno sarebbe stato intonato; la seconda, a salvaguardare la prerogativa regia di modificare il *God Save the Queen* a piacimento della monarca; la terza, a disciplinare le modalità di revisione o abrogazione della prima disposizione, specificando come un'azione in tal senso sarebbe stata lecita solo qualora fosse stata approvata *a)* a maggioranza qualificata del 65% dei membri della *House of Representatives*, ovvero *b)* dalla maggioranza degli elettori (sia nel *general* che nel *māori district*) in un'apposita consultazione.

In Nuova Zelanda, dunque, l'adozione dell'inno si mescola, sin dall'inizio della sua redazione, con la cultura aborigena della Nazione, la quale ha pure comportato la non necessità di una sua revisione testuale volta a garantire l'inclusione socioculturale del popolo māori, al contrario di quanto avvenuto in Australia, dove la componente bianca ha grandemente influenzato la natura del componimento. Il testo, pur impregnato di riferimenti alla religione, è riuscito a legare insieme le visioni deistiche dei coloni con quelle animistiche aborigene, permettendo una sostanziale approvazione sociale del simbolo musicale nazionale.

In entrambi gli ordinamenti oceanici, ciò che è interessante notare è, comunque e anzitutto, il profilo della fonte giuridica con cui è stato conferito riconoscimento ufficiale agli inni

[124] *Supplement to the New Zealand Gazette of Thursday, 17 November 1977, No. 317*, 3029.
[125] *Flags, Anthems, Emblems, and Names Protection Amendment 1991.*
[126] *Flags, Anthems, Emblems, and Names Protection Amendment 1994.*
[127] *Flags, Emblems, and Names Protection Act 1981 (NZ)*, Act No. 47, 1981.

nazionali, quello della *proclamation* da parte del Capo dello Stato (o del *Governor General*). Questa scelta evidenzia un'impostazione peculiare, per cui l'inno viene trattato non come oggetto di normazione legislativa ordinaria, ma come manifestazione simbolica la cui regolazione ricade nella sfera della prerogativa regia o del potere esecutivo in senso lato. In secondo luogo, tanto in Australia quanto in Nuova Zelanda, l'individuazione dell'inno nazionale è stata il risultato di un procedimento endogovernativo articolato e graduale, ma che ha previsto, pure, forme di consultazione popolare non vincolante nella fase conclusiva del processo. In terzo luogo, l'interesse comparatistico investe il tentativo, comune a entrambi i contesti, di integrare nella rappresentazione simbolico-musicale dell'identità nazionale i popoli indigeni ancestrali, con l'obiettivo esplicito di superare una narrazione escludente della storia nazionale, e di riconoscere la continuità storica della presenza aborigena e māori. In entrambi i casi, e con i dovuti distinguo, la volontà di ricomprendere le comunità indigene nei simboli fondamentali della Nazione non si esaurisce in una dimensione retorica, ma riflette un processo di trasformazione giuridico-culturale volto a rileggere l'identità statale in chiave post-coloniale e plurale. A tutto questo funge da sostrato cultural-costituzionale la coincidenza tra l'adozione del brano musicale nazionale e il più ampio processo di emancipazione dal Regno Unito. Analogamente all'Australia e al Canada, infatti, anche in Nuova Zelanda la formalizzazione del doppio inno nazionale e la sua proclamazione ufficiale nel 1977 anticipano e accompagnano un percorso di progressiva *patriation*, che si compirà pienamente solo con il *Constitution Act 1986*[128]. In questo senso, la scelta dell'inno diventa parte integrante di una più ampia strategia di costruzione di una sovranità costituzionale pienamente interna, un gesto simbolico che è anche luogo di articolazione giuridica dell'identità, di mediazione tra istituzioni e società, tra storia coloniale e rivendicazioni di riconoscimento.

5. **Conclusioni.**

L'analisi compiuta in questo studio ha tentato di dimostrare come, nei *Commonwealth Realms* di Canada, Australia e Nuova Zelanda, il cammino verso la conquista della piena sovranità costituzionale sia passato anche attraverso una transizione musicale dal *God Save the Queen/King* all'individuazione di canti patriottici ufficiali distinti, espressione delle specificità storiche, culturali e sociali di ciascun ordinamento: un percorso lungo, impervio e nient'affatto lineare, sospinto solo da iniziative dall'alto (in Canada) o articolatosi anche in momenti di consultazione popolare (in Australia, con la celebrazione di un *plebiscite*, e in Nuova Zelanda, con il ricorso alla *petition*), e culminato nel riconoscimento dell'ufficialità dei nuovi inni nazionali per mezzo di fonti diverse (la legge del Parlamento, nel caso canadese, e le *proclamations* vicereali o reali, nei casi australiano e neozelandese). Un itinerario dagli esiti però imperfetti, se è vero che il risuonare dei simboli musicali post-coloniali non si è spinto fino a coprire l'eco del retaggio britannico: il *God Save the Queen/King* è stato infatti conservato, ora come inno reale (per convenzione, in Canada, e di diritto, in Australia), ora persino come inno co-ufficiale, sebbene di uso protocollare sostanzialmente reale (in Nuova Zelanda).

[128] *Constitution Act 1986 (NZ)*, Act No. 114, 1996.

Come osservato, lungo questo tragitto, e anche oltre il suo punto di arrivo, i nuovi inni nazionali hanno cercato di farsi carico di una cruciale funzione di integrazione identitaria, riflettendo le modalità con cui gli ex *dominions* hanno affrontato la questione della costruzione di un *idem sentire* inclusivo: un senso comune di appartenenza attorno al quale cercare di ricomporre le fratture delle società post-coloniali (soprattutto, ma non solo, nei rapporti con i popoli nativi) e dare appagamento simbolico alle domande di tutela dei diritti fondamentali (a partire dai diritti di eguaglianza).

In definitiva, la funzione di legittimazione ordinamentale di cui gli inni nazionali sono tipicamente investiti assume, nei casi esaminati, una carica duplice: innovatrice, da un lato, e conservatrice, dall'altro. Se con il riconoscimento e la revisione testuale degli inni autoctoni, sullo sfondo dei processi di *patriation* costituzionale, si è tentato di affermare in chiave prospettica e *rights-sensitive* identità nazionali distinte, l'uso residuale di *God Save the Queen/King* riflette una volontà retrospettiva: quella di preservare legami storico-culturali con l'ex madrepatria, seppur in uno sforzo di depurarli dei loro connotati anacronistici e inaccettabili. Di tale volontà, del resto, è emblematica la stessa scelta istituzionale di conservare, in un contesto di affermata sovranità costituzionale, la figura del sovrano inglese quale Capo dello Stato. Nella simbolistica musicale come nella realtà costituzionale, passato e presente si tengono assieme e interagiscono dialetticamente intrecciando un *continuum* in perpetua evoluzione.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-9R5

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Retour sur Écrire la Constitution britannique. Une introduction au droit politique britannique, Denis Baranger (Presses Universitaires de France, coll. Léviathan, 2008, 315 p.)

Aurélien Antoine
Professor of Public Law, Holder of the Chair of Comparative Public Law and Politics, Director of the Brexit Observatory: Post-Brexit UK and EU Research Group, University Jean-Monnet of Saint-Étienne

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Retour sur Écrire la Constitution britannique. Une introduction au droit politique britannique, Denis Baranger (Presses Universitaires de France, coll. Léviathan, 2008, 315 p.)

di Aurélien Antoine*

di **Aurélien Antoine**

Pour le second numéro de l'année 2025, la revue a souhaité revenir sur un ouvrage désormais classique dans les études de droit comparé en France : celui de Denis Baranger, intitulé *Écrire la Constitution britannique. Une introduction au droit politique britannique*, publié en 2008.

Lorsqu'il rédige cet opus qui a permis aux juristes français de comprendre comme jamais auparavant l'originalité de la Constitution britannique, Denis Baranger est professeur de droit public à l'Université Panthéon-Assas, dont il est docteur (après avoir été diplômé de l'Institut d'Études politiques de Paris, de l'Université de Cambridge), et de l'Université. Son ouvrage s'inscrit dans la lignée de sa première publication tirée de sa thèse, dans la collection Léviathan des Presses Universitaires de France, *Parlementarisme des Origines*[1]. Une connaissance remarquable du droit constitutionnel, du droit public britannique, et des idées politiques fait de Denis Baranger l'un des meilleurs spécialistes du droit public en France (il est membre honoraire de l'Institut Universitaire de France). Sa réputation dépasse les frontières françaises, puisqu'il a été professeur invité à l'*Institute for European and Comparative Studies* de l'Université d'Oxford – dont il a été le directeur adjoint en 2003-2004. Il fut aussi accueilli aux Universités d'Édimbourg et de Melbourne (en tant que membre du *Centre for Comparative Constitutional Studies*). En 2021, il est *BOK Visiting International Professor* à Penn Law (University of Pennsylvania Law School). Plusieurs ouvrages remarqués, en anglais et en français, alimentent sa bibliographie, notamment *Constitutionalism and the Role of Parliaments* avec Katia Ziegler et Anthony Bradley (Hart, 2007), *Le Droit Constitutionnel* (PUF, Que-Sais-Je ?, régulièrement mis à jour), *Penser la Loi* (Gallimard, 2018) qui a été couronné par le prix Charles Aubert de l'Académie des Sciences Morales et Politiques, et enfin *La constitution : sources, interprétations, raisonnements* (Dalloz, 2022). Denis Baranger est enfin directeur de l'Institut Michel Villey et co-directeur de la revue *Droit et Philosophie*.

Parlementarisme des Origines s'ouvre sur une introduction générale qui campe rapidement les enjeux de la recherche menée par l'auteur. La problématique retenue consiste à partir d'une définition de Paine, selon qui la Constitution est la *« loi suprême adoptée par le peuple en vue de créer des institutions politiques aux compétences limitées »* (p. 3). Cette conception a, dans les démocraties occidentales et au-delà, triomphé. Désormais, pour le juriste continental pétri de la tradition romano-germanique et accoutumé à la formalisation écrite du droit, la Constitution du Royaume-Uni est « un problème ». Elle est un problème, car au Royaume-Uni, les règles de dévolution du pouvoir et de son exercice, celles qui portent sur la forme de l'État ou encore relatives aux rapports d'autorité entre les institutions ou entre l'État et les citoyens ne relèvent pas de l'acception de Paine. En n'y répondant pas, la

* Professor of Public Law, Holder of the Chair of Comparative Public Law and Politics, Director of the Brexit Observatory: Post-Brexit UK and EU Research Group, University Jean-Monnet of Saint-Étienne

[1] Sous-titré *Essai sur les conditions de formation d'un exécutif responsable en Angleterre (des années 1740 au début de l'âge victorien)*, PUF-Léviathan, 1999, préf. Stéphane Rials, 410 p.

Constitution britannique pourrait ne pas exister au sens moderne… alors même qu'elle apparaît comme une base incontournable de toute étude de droit constitutionnel.
L'entreprise de Denis Baranger consiste à surmonter ce paradoxe en tentant de trouver comment la Constitution d'Angleterre avant tout a pu être *produite* (au sens de « donner existence à »). Ce terme fait référence à un processus dynamique qui ne peut être compris que dans l'appréhension d'un temps long par la pratique et la confrontation des idées. Le livre de Denis Baranger n'est pas seulement un texte juridique : il est aussi une source majeure de l'histoire de la Constitution britannique et de ses fondements philosophiques et idéologiques. Dans une formule limpide, il décrit l'objet de sa recherche en tant que moyen de déchiffrer et d'expliquer ce qu'est cette machine « *à fabriquer de la nouveauté politique à partir de la continuité institutionnelle* » (p. 5), et, à l'inverse, à aborder ce qui paraît inédit (comme le *Human Rights Act* de 1998) comme reprenant en partie un héritage ancien[2].
Le jalon essentiel de l'étude de Denis Baranger réside dans la volonté méthodologique de s'extraire du « droit tel qu'il est », c'est-à-dire du positivisme, au profit d'une démarche permettant « d'identifier en quoi consiste le cadre » dogmatique de l'émergence de la Constitution britannique et « *ceux qui l'ont précédé* » (p. 8). Pour l'auteur, son sujet est un objet de droit politique qui « *est à la fois le lieu où se fait* » la rencontre entre les auteurs politiques (dont les philosophes) et les juristes, puis « le résultat » de leurs discussions (p. 8). La Constitution britannique serait le produit de cette rencontre qui a garanti l'émergence « *de nouvelles manières de penser les rapports entre droit et politique pour élaborer de nouvelles formes "constitutionnelles"* » (p. 8). Les grands principes du droit constitutionnel contemporain sont le résultat de cette élaboration au long cours (qu'il s'agisse de la mutation des libertés, de l'affirmation de la souveraineté du Parlement ou du principe de *rule of law*).
À partir de ces contours, Denis Baranger souhaite déterminer la culture politico-juridique qui est à l'origine de l'édification de « *l'objet "Constitution britannique"* » (p. 9) qui va à son tour engendrer les institutions. Comme le présente l'auteur, les trois premiers chapitres (« *L'Ancienne Constitution* », « *La Constitution d'Angleterre* », « *Le droit constitutionnel* ») portent sur les ressorts et les cadres intellectuels de la construction du droit politique britannique qui persistent dans la façon d'aborder la Constitution britannique à l'époque actuelle. Les deux derniers chapitres s'attellent, pour leur part, à s'intéresser à deux concepts essentiels à la compréhension du droit politique britannique : la Couronne (chapitre 4, « *Ce qu'il est advenu de la Couronne* ») et le corps politique (chapitre 5: « *L'art de bâtir un corps politique* ») qui permettent d'identifier progressivement le pouvoir exécutif et l'État contemporains au Royaume-Uni.
Dans cette recension en guise d'hommage et de diffusion d'un ouvrage qui n'a pas forcément fait l'objet d'une vaste publicité en Italie, nous nous proposons de retenir des passages marquants qui montreront à quel point la réflexion de Denis Baranger est indispensable à la maîtrise des modalités d'élaboration et des forces souterraines qui animent la Constitution britannique.
Le premier chapitre est l'occasion, pour tous ceux qui n'ont pas une appréhension claire du *common law*, d'en comprendre les ressorts historique et culturel. Dès les premières lignes de cette partie, Denis Baranger insiste sur le fait que le *common law* est une culture avant d'être une source du droit[3]. L'esprit coutumier qui habite cette culture implique un point de vue radicalement différent du juriste civiliste qui doit se défaire de ses propres réflexes

[2] En ce sens, V. M. Tugendhat, E. de Montlaur-Martin, *Les droits du genre humain : la liberté en France et en Angleterre (1159-1793)*, Société de Législation Comparée, coll. Sensus Iuris, 2021, 570 p.
[3] V. Assier-Andrieu, *L'autorité du passé : essai anthropologique sur la Common law*, Dalloz, 2011, 271 p.

is Baranger, il est possible de s'acculturer intellectuellement au *common law* anglais sans, en somme, se déplacer outre-Manche. Si l'analyse porte dans ce chapitre sur la Constitution avant le tournant de la seconde moitié du XVIIe siècle, nul doute que la rationalité du *common law* continue de s'imposer après 1689. L'une des conclusions à laquelle parvient Denis Baranger nous paraît déterminante et éclairante afin de jauger les dynamiques qui sous-tendent la Constitution britannique, notamment celle de la constance des disputes à l'origine des évolutions sans révolution de la matière constitutionnelle – ce que nous avons pu appeler « la mutation constitutionnelle permanente » la Constitution britannique[4]. Notre auteur souligne ainsi que « *non seulement les controverses apparaissent, mais elles sont la texture même de la constitution coutumière* » (p. 32).

Se dessine ensuite au fil des pages l'émergence du *common law* comme « droit fondamental » du Royaume qui, finalement, fait surgir une contradiction puisque son interprétation a conduit les juristes (au premier rang desquels Lord Coke) et les acteurs politiques à considérer que le Parlement devait son autorité à son caractère immémorial issu d'un *common law* à l'origine de la reconnaissance « des privilèges individuels et corporatifs des chambres » (et source des libertés anglaises). Denis Baranger conclut sur ce point que « le paradoxe majeur est donc qu'une doctrine ayant pour socle philosophique l'esprit coutumier (…) et pour avant-garde (quelque peu extrémiste) la défense de la *common law* comme "droit fondamental" a fini par se placer dans la dépendance d'une conception aussi volontariste que possible du droit, autrement dit d'un système où l'autorité ultime pour faire le droit revient au législateur » (p. 51).

Quelques pages plus loin, s'intéressant à « l'empreinte féodale » qui marque l'Ancienne Constitution (mais qui conserve une résonance contemporaine, que nous songions au droit applicable aux biens ou à des territoires comme les dépendances de la Couronne, par exemple), Denis Baranger formule un aphorisme d'une grande importance. En Angleterre, « *l'histoire est code, puisqu'elle prescrit ; le code est histoire, puisqu'il compile* » (p. 57). C'est de cette histoire, qui inclut évidemment celles des idées, qu'émerge le gouvernement mixte tripartite (monarque et les deux Chambres), l'équilibre des pouvoirs, et cet « alliage si étrange de souveraineté et séparation des pouvoirs » (p. 69).

L'ouvrage se poursuit chronologiquement en abordant la Constitution d'Angleterre, qui épouse les atours du constitutionnalisme moderne au travers de sa propre « mythification » par les idées politiques. L'analyse nous conduit d'abord vers Montesquieu, dont Denis Baranger rappelle que son apport réside plus en la construction d'un régime idéal d'équilibre des pouvoirs plutôt qu'en une description fidèle du droit politique de l'Angleterre. Le chapitre 6 du Livre XI de l'*Esprit des Lois* consiste à « inventer » *la Constitution d'Angleterre* sur la base de raisonnement enclin à l'universalisme des sciences mathématiques et physiques (cf. p. 103 et s.). Cette partie d'Écrire la Constitution non-écrite est celui où, pour revenir sur les angles morts de la démonstration du baron de La Brède, Denis Baranger explique de façon lumineuse comment, de l'Ancienne Constitution faisant du *common law* le droit fondamental, l'Angleterre est passée à la nouvelle Constitution. L'opposition aux excès de pouvoir du roi par les grands du Royaume, notamment contre les Stuart aux tendances absolutistes, nécessitait, sous l'empire de l'Ancienne Constitution, d'invoquer des droits et libertés immémoriaux. Les parlementaires emportent, lors de la Glorieuse Révolution de 1688-1689, une bataille majeure : celle de leur institution sur le monarque, ce qui se traduit juridiquement par la souveraineté du Parlement. Le principe, bien qu'il soit tributaire de l'histoire et de l'Ancienne Constitution, en devient autonome et, par voie de

[4] « Le Royaume-Uni : la mutation constitutionnelle permanente », in Jean Massot, Philippe Lauvaux (dir.), *Les mutations constitutionnelles*, Société de Législation Comparée, coll. Colloque, vol. 20, 2013, p. 139.

conséquence, s'émancipe du seul *common law*. Pour Denis Baranger, « *la Glorieuse Révolution se présente comme l'événement qui consacre définitivement la mutation d'un principe de suprématie du droit en principe de souveraineté "organique" de l'institution parlementaire* » (p. 102).
L'exemple de l'avènement de la Constitution d'Angleterre conduit Denis Baranger à donner des éléments de continuité malgré le passage à la modernité. La « *situation institutionnelle exprimée par certaines formes canoniques* » intangibles (p. 134) a ceci de puissant qu'elle garantit un rôle central à l'interprétation constitutionnelle, elle-même vectrice d'évolutions. La conclusion s'impose d'elle-même : « *les plus grandes lois constitutionnelles ne sont autres que des interprétations des institutions en fonction des nouvelles circonstances historiques* » (pp. 134-135). De notre point de vue, cette phase est peut-être la plus importante de *Écrire la Constitution non-écrite*, car elle explique que le conservatisme de la Constitution britannique et du common law plus largement ne peut être que relatif. Les lois d'élargissement du corps électoral des XIXe et XXe siècles, les *Parliament Acts* de 1911 et 1949, le *Human Rights Act* de 1998 cités par l'auteur, mais aussi les lois de dévolution, le *Constitutional Reform Act* de 2005 ou encore l'évolution du droit de dévolution de la Couronne *(Succession to the Crown Act 2013)* sont autant de traductions de cet effort d'interprétation institutionnelle qui vise à prendre en compte les transformations sociétales, sans mettre à bas les canons de la Constitution. Et Denis Baranger de poursuivre : « *la volonté exprimée dans les lois n'a eu d'efficacité qu'en tant d'une part qu'elle se greffait sur le cadre institutionnel légué par le schéma ancien, d'autre part qu'elle prenait racine dans la vérité du monde contemporain* » (p. 135). Cette dialectique pourrait utilement revenir à la mémoire d'une partie des parlementaires conservateurs et les plus à droite de l'échiquier politique qui n'ont jamais admis le *Human Rights Act*. Loin d'être le symbole d'un droit constitutionnel britannique qui céderait aux sirènes d'un droit continental qui n'a pas su aussi bien protéger dans l'histoire les libertés comme la Constitution britannique l'a fait, le *HRA* s'inscrit dans la logique décrite par Denis Baranger[5].
Le chapitre 3 sur le droit constitutionnel vient, en quelque sorte, rappeler que, après les faiseurs d'histoires de la Constitution d'Angleterre, ne pouvaient succéder que des « faiseurs de systèmes »[6], c'est-à-dire de juristes capables d'ériger l'étude de la Constitution d'Angleterre en science positiviste qui aura tendance à séparer strictement le droit du politique. Telle fut l'entreprise de Dicey que Denis Baranger analyse avec minutie pour en révéler tout à la fois les écueils et l'efficacité. Les limites de la perspective diceyenne (y compris par rapport à sa lecture de principes, comme la souveraineté du Parlement ou le *rule of law*), tout comme la persistance de son œuvre en tant que point de départ incontournable à toute réflexion sur le droit constitutionnel étaient déjà bien connues de la doctrine britannique lorsqu'Écrire la *Constitution non-écrite* paraît[7]. Pour qui maîtrise la littérature constitutionnelle britannique, ce propos du livre est moins marquant – mais il s'agissait d'un passage obligé, tant Dicey a contribué, par les bases qu'il a jetées, à construire le droit public outre-Manche.
Les deux derniers pans de la démonstration se veulent la concrétisation par l'exemple du vaste mouvement historique présenté dans les développements précédents. Dans le chapitre 5, Denis Baranger choisit la Couronne pour appuyer ses conclusions antérieures soutenant que la Constitution britannique est un acquis ancestral qui se renouvelle. Il explique que « le cœur conceptuel implanté par la *common law* traditionnelle sous la forme de Couronne n'a pas été arraché, mais son régime juridique a été en quelque sorte réinventé à

[5] Il n'est pas certain que l'auteur lui-même partage notre avis comme nous le révèlerons plus tard dans notre recension.
[6] Jean Rivero, « Apologie pour les "faiseurs de systèmes" », in *Pages de doctrine*, LGDJ, 1980, vol. 1, p. 3.
[7] Pour retrouver la constance des critiques à l'égard de Dicey par la doctrine britannique, V. Mark D. Walters, *A.V. Dicey and the Common Law Constitutional Tradition*, Cambridge University Press, 2022, 480 p.

travers les âges » (p. 194). S'en suit un panorama historique remarquable qui aide à comprendre comment l'on passe du roi à la Couronne (p. 197 et s.) et pourquoi *The Crown* recèle de multiples usages qui en font une nébuleuse complexe et fuyante qui ne saurait se résumer à la personne du monarque. Au fil de ces propos, Denis Baranger y rattache tout ce qui peut être en lien avec l'Exécutif incluant le Gouvernement (« *la constellation exécutive* », p. 195).

L'étude organique de la Couronne devait logiquement amener l'auteur à la substance de son pouvoir qu'est la prérogative. Son statut et son régime n'ont eu de cesse de se métamorphoser tout en conservant avec ambiguïté son principe fondamental qui exclut tout contrôle de légalité (« *le roi ne peut mal faire* »). Comprendre la prérogative, c'est d'abord expliquer l'exorbitance du statut du monarque en rapport avec ses attributions, c'est-à-dire le droit public primitif qui se situe « *au-dessus de ses sujets* » (p. 221). Comment, dès lors, concilier la perfection des actions du monarque avec un contrôle juridique ? Denis Baranger y répond fort bien en soulignant, à partir des conclusions de Blackstone, qu'un pouvoir mal utilisé ne peut émaner du monarque, mais de ceux qui l'appliquent concrètement : ses ministres et ses agents qui, en tant qu'instruments du roi, endossent la responsabilité. Si la loi de 1947 (*Crown Proceedings Act)* a mis un terme à son irresponsabilité totale en matière pénale, elle n'instaure pas de responsabilité politique. Le texte de 1947 vient, en droit, consacrer la séparation entre la personne privée qui se dissimule derrière l'institution[8] : elle n'est plus protégée par une vision unitaire qui sied mal à l'affirmation de l'égalité démocratique. Denis Baranger cite ici Locke : la « *personne unitaire n'a ni volonté ni pouvoir, sinon celui du droit. Mais lorsqu'il quitte cette présentation et agit par sa propre volonté privée, il se dégrade, et n'est plus qu'une personne privée* » (p. 226). Cette différenciation est déterminante dans l'apparition de mécanismes de partage de responsabilité dans l'action publique entre ce qui relève des fautes personnelles et de fautes exclusivement rattachables à l'exercice des fonctions d'intérêt général. Une illustration plus récente vient en outre en tête à la lecture de ce passage d'*Écrire la Constitution non-écrite* : le raisonnement de la Cour suprême à propos du pouvoir de proroger le Parlement mise en cause à l'occasion du contentieux Miller 2. Dans son jugement unanimement partagé avec ses collègues, Lady Hale rappelle que ce qui est originellement questionné dans le litige, c'est bien le conseil du Premier ministre donné au monarque (§ 1: « *the issue is whether the advice given by the Prime Minister to Her Majesty the Queen on 27th or 28th August 2019 that Parliament should be prorogued from a date between 9th and 12th September until 14th October was lawful* »). Ce n'est pas l'ordonnance signée par la main d'Élisabeth II qui est en cause, en tant que telle. En revanche, l'illégalité du conseil en l'espèce contamine l'ordonnance. Au paragraphe 69, la Cour conclut en ce sens : « *That advice was unlawful. It was outside the powers of the Prime Minister to give it. This means that it was null and of no effect (…). It led to the Order in Council which, being founded on unlawful advice, was likewise unlawful, null and of no effect and should be quashed. This led to the actual prorogation, which was as if the Commissioners had walked into Parliament with a blank piece of paper. It too was unlawful, null and of no effect.* »

Reste que la question du contrôle (ou de l'absence de contrôle) de la légalité de la prérogative continue de poser un problème en droit constitutionnel britannique. Denis Baranger revient ici à Locke pour qui l'exercice de la prérogative contra legem est tout à la fois « *une condition de la garantie de la vie, de la liberté et des biens des sujets* » dans un sens proche de l'équité, et « *une menace* » à leur égard (p. 229). Mais c'est bien le droit de la prérogative, l'intérêt des sujets et la loi qui régissent de telles actions. En aucun cas, la prérogative n'est un

[8] Ernst Kantorowicz, *Les deux corps du Roi*, Gallimard, 1989, 643 p.

blanc-seing pour l'absolutisme, contrairement à ce que les Stuart ont tenté de promouvoir. C'est la raison pour laquelle elle peut être saisie par un acte du Parlement qui, en conséquence, en modifie le fondement ; ou qu'elle sera régulée dans son usage par le juge qui se référera au *common law*. Ce pan du droit public britannique révèle un postulat que Denis Baranger résume une fois de plus de façon fort intelligible : « au cœur du constitutionnalisme britannique, le pouvoir reste ennemi de la liberté, et ces deux figures se font face sans jamais se détruire l'une l'autre » (p. 230). C'est par cette tension que la prérogative elle-même peut être garante de la liberté des sujets ainsi que l'exemple du *writ* d'Habeas corpus le prouve : procédure contraignante pour celui qui doit l'obtenir, il est aussi un moyen de préserver la liberté individuelle.

Nous revenons alors à l'hypothèse de Locke. Pour la Couronne, le recours à la prérogative doit être justifié au nom du bien commun et de la justice, mais selon son propre entendement de ces deux concepts. Ceci permet d'expliquer que les Stuart et leurs légistes étaient persuadés de respecter la Constitution, malgré une vision extensive du domaine d'intervention de la prérogative (cf. notamment le *Bate's case*[9]). Denis Baranger nous rappelle à juste titre que les juges n'ont d'ailleurs pas remis en cause un tel exercice de la prérogative dans un premier temps. La persistance des droits féodaux était, de surcroît, conforme à la personnalisation de la prérogative fiscale justifiant de pouvoir se passer du Parlement. Un autre argument est celui des « affaires de l'État » *(matters of state)* qui ne sauraient être soumises au common law. Par leur exceptionnalité, et parce qu'elles ne mettent pas en cause des relations privées, il est possible pour la Couronne de s'extraire des contraintes du droit commun. Lord Coke fut résolument opposé à cette analyse. Le camp des Stuart finit par perdre la bataille, mais le droit de la prérogative persista. Pour saisir cette subtilité, il faut une fois encore insister sur le fait que sortir du droit commun ne signifie pas l'absolutisme ou l'absence de tout contrôle, mais bien l'émergence d'un droit spécifique de la Couronne (puis de l'État) conçu en rapport avec la sphère de la loi (donc du Parlement) et du *common law*. Pendant longtemps, le juge s'est donc contenté de vérifier l'existence d'une prérogative plutôt que la légalité de sa mise en œuvre en privilégiant une lecture liée à la compétence.

Ce droit de la prérogative allait être bouleversé par le *Bill of Rights* de 1689 qui entreprit de réduire son domaine et de le subordonner plus clairement à la loi et au *common law* – en ce sens que le droit de la prérogative « doit céder » face à ces deux autres sources (p. 236). Que devient, depuis lors, la prérogative ? Denis Baranger en rappelle les conditions de translation vers le gouvernement dans son exercice concret et la montée en puissance du rôle du juge quant à l'explicitation de son régime juridique. Elle demeure « inhérente », c'est-à-dire sans rapport avec une habilitation législative et source de droit en elle-même[10], mais elle est résiduelle (en ce qu'elle ne vient combler que les silences de la loi censée encadrer l'Exécutif) et sous contrôle du juge (p. 238).

La prérogative, on le sait, est en voie de résorption. Les évolutions législatives (*Constitutional Reform and Governance Act 2010* par exemple) et jurisprudentielles (*Miller 1* et *2*) postérieures à l'écrit de Denis Baranger le confirmeront, avec un succès relatif parfois (nous songeons notamment au *Fixed-term Parliaments Act 2011* abrogé par le *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022*). Le cas de la loi de 2022 démontre que la prérogative est encore une réalité

[9] Or *Case of Impositions* (1606) 2 St Tr 371.
[10] Ce qui empêche de conclure que les décisions prises en vertu de la prérogative résulteraient d'un pouvoir délégué par le législateur (législation secondaire). La prérogative a une essence primaire qui entre partiellement en contradiction avec sa subordination en cas de conflit avec la loi ou le *common law*.

aines actions de l'administration, elle n'exclut plus (au moins depuis les jurisprudences des années 1960[11]) l'examen de la légalité dans une espèce de mouvement de banalisation. Le second aspect est que la prérogative continue d'être cet espace dans lequel le juge peut refuser de contrôler certaines décisions de l'Exécutif, car il s'agit d'*Acts of State* ou, d'actes de nature politique qui ne ressortissent pas à sa compétence. Toutefois, la question n'est plus tant de savoir quelle est l'origine du pouvoir exercé pour retenir la justiciabilité d'un recours, mais bien de la matière concernée qui, si elle revient à produire des « effets de droit sur les individus », sera embrassée par le juge (p. 243). Dans une certaine mesure, cette lecture permet sans doute de mieux comprendre la justiciabilité de la prorogation du Parlement dans *Miller 2*.

Il restait alors à Denis Baranger le soin d'appréhender une dernière dimension du droit public moderne qui pose un problème en droit constitutionnel britannique : celui de l'État. Repartant de la littérature classique et des raisonnements précédents, l'auteur convainc rapidement de la difficulté de saisir l'État en droit politique britannique, qui ne paraît pas réunir les caractéristiques qui le définissent traditionnellement (monopole de la puissance publique au profit d'une institution souveraine dont le droit s'impose uniformément sur un seul territoire). Denis Baranger souligne qu'il n'y a pas, au Royaume-Uni, *« de reconnaissance explicite d'un monopole de la puissance publique au profit d'une institution étatique »*, ce qui a pour effet d'affaiblir l'identification d'une personnalisation institutionnelle et, surtout, de la souveraineté. Quant aux critères de l'unité du corps politique et l'uniformité du droit applicable qui devrait résulter du monopole de la puissance publique au profit de l'institution étatique, ils ne peuvent qu'être contestés dans le cas britannique. Le travail de Denis Baranger est donc de démontrer que le Royaume-Uni est bien un État, mais qui n'est pas tout à fait équivalent à d'autres, comme la France qui, avec la synthèse de Carré de Malberg, établit un lien entre nation comme corps politique, la Constitution et l'État qui se fonde sur elle : « *on passe de l'unité du corps politique (…) à l'unité et à la personnalité de l'État, qui en est en quelque sorte le reflet juridique* » (p. 248). Ces liens de cause politique à effets juridiques ne peuvent prévaloir outre-Manche. Il n'y a pas de peuple et de nation britanniques unifiés. Les institutions ne sont pas la résultante juridique d'une volonté du pouvoir politique souverain : elles préexistent à la Constitution (p. 249). Tout le propos dans *Écrire la Constitution* non écrite le confirme et ce titre même le suggère : s'il faut écrire la Constitution non écrite, c'est qu'il n'existe pas, à un moment précis, l'expression d'une volonté souveraine clairement identifiable (il n'y a pas d'« idée de pouvoir constituant », p. 249). Seule une institution peut être souveraine dans le schéma britannique de l'État : ce sera le monarque en son Parlement, et certainement pas le peuple. La souveraineté du Parlement qui en découle est, en outre, tripartite (roi, lords et communes). Elle est un « résultat » (p. 252), non un point de départ pour l'affirmation de l'État. L'absence d'une unité fondamentale de la souveraineté se retrouve dans « la grande dispersion de l'action visant au bien commun », qui relève de l'esprit du *common law* (p. 252). Les sphères publiques et privées, les autorités centrales ou locales contribuent indifféremment à servir l'intérêt public. L'État n'est pas une personne morale en surplomb de la société qui œuvre tout entière au bien commun. Le droit qui en émane se fonde sur des règles coutumières et ancestrales (le *common law*) dont le respect assure l'adhésion à un système de valeurs stable et la cohérence de l'ordre juridique (le *rule of law*, seul principe unitaire dans la culture juridique britannique).

[11] *R v Criminal Injuries Compensation Board Ex p. Lain* [1967] QB 864; *Laker Airways Ltd v Department of Trade* [1977] QB 643 (citées par l'auteur).

Malgré les apparences simples de la formulation diceyenne de la souveraineté du Parlement, ce concept demeure pluriel et non assimilable à la souveraineté de l'État au sens de Jean Bodin. La souveraineté de l'État en droit public britannique passe par le droit créé, découvert, appliqué et garanti par de multiples entités et, finalement, par le juge. Si le domaine de la prérogative s'est réduit au fil du temps et que tout régime exceptionnel ne peut être régi que par la loi, éventuellement rétroactivement (*Acts of Indemnity*), c'est parce que le *common law* et le *rule of law* ont permis le contrôle du juge (ce qui n'exclut pas, de sa part, une certaine déférence face au Gouvernement en période de circonstances exceptionnelles, peut-être en conformité avec la conception Lockienne de la prérogative évoquée précédemment). Le rôle de la Couronne est aussi déterminant, car elle « *est porteuse à la fois d'une idée d'intérêt public, et d'une prise en charge collective de cet intérêt public* » (p. 258).

En conséquence, il semble qu'il faille distinguer l'État « *au sens des opérateurs de la chose publique, et "l'État" au sens de l'intérêt collectif* », ce qui emporte « *la permanente confrontation de l'intérêt public et de l'action gouvernementale* » (p. 267). L'État britannique ne peut prétendre incarner une représentation unique et unitaire du bien public et le Parlement, qui n'est qu'un souverain législatif, ne produit pas de loi qui serait « *l'expression d'une volonté générale* » (*ibid.*). Denis Baranger arrive à ce stade (qui n'est pas loin du terme de son ouvrage) à une conclusion qui figure comme l'une des meilleures définitions du Parlement de Westminster : « *Le Parlement lui-même n'est l'organe d'aucun souverain détenteur de la volonté collective. Ce qu'un Parlement fait, un autre peut le défaire. Une déclaration des droits n'est pas là pour fixer les principes généraux du bien public. Tout ce que l'on dit à son sujet est lié à des circonstances données. Le juge lui-même, garant d'une certaine conception de la moralité collective, ne peut l'exprimer que dans des espèces particulières* » (p. 268). D'aucuns retiendront dans cette description la rationalité du *common law*.

Selon Denis Baranger, la transposition du droit de la Convention européenne des droits de l'Homme par le HRA aurait modifié substantiellement cette perspective en dessinant un horizon universaliste à la communauté politique qui a contribué à bâtir « *une nouvelle sorte d'État en Grande-Bretagne* », et ce, malgré des mécanismes préservant la souveraineté du Parlement. Contrairement à ce que nous avons pu souligner plus haut, l'auteur permet de comprendre (certes très rapidement) les résistances conservatrices à l'encontre de l'Europe des droits humains. Le débat fait toujours rage en doctrine et au sein même du corps politique pour savoir si l'incorporation du droit conventionnel a changé l'État britannique au détriment des logiques du *common law* anglais. L'analyse de la doctrine et des cases and materials, dont les jurisprudences de la Cour suprême (y compris *Miller 2*), ne donne pas à voir l'émergence d'une théorie de l'État ou de la souveraineté qui se substituerait pertinemment à la présentation classique. L'incipit de la section 2 qui suit continue d'être valable : « *il est tout à fait possible de parler d'État en Grande-Bretagne, à condition de comprendre qu'il s'agit d'une autre forme de corps politique que celle exigée par ceux qui ont fixé les conditions d'emploi du terme sur le continent* » (p. 269).

La forme de l'État britannique est en elle-même hors de portée des cadres du constitutionnaliste continental. Sa dimension impériale est une dernière illustration de son pluralisme : la puissance de l'empire est spécifique et « *n'aspire pas à se mêler aux autres dans une hypothétique société universelle où les distinctions seraient dissoutes* » (p. 271). Il est pensé en une dialectique centre (l'Angleterre)/périphérie et non par référence à un État unitaire. Toute l'histoire de la formation de l'Angleterre, de la Grande-Bretagne puis du Royaume-Uni impérial se conçoit à cette aune qui suggère qu'il n'y a pas d'indivisibilité de l'État et d'uniformité du droit applicable. La dévolution est, à cet égard, fort respectueuse de l'acquis historique et de la dimension impériale de l'État britannique en y adjoignant les implications institutionnelles liées à la démocratie libérale. Une définition de la Constitution britannique se

dessine au détour d'un paragraphe : « *Un parlement unique et une diversité de lois et d'institutions* » (p. 289). Quant au régime de cette dévolution dans un cadre de nature impériale et libérale, il se fonde sur un « *système de double entrée* » entre le « *principe juridique de souveraineté du Parlement* » et une convention politique « *imposant le consentement des assemblées régionales* » (convention Sewel). À bien des égards, la dévolution s'affirme comme le processus contemporain le plus à même de saisir l'esprit du droit politique britannique.

Arrivé au terme de notre compte-rendu, il est bien difficile de formuler un quelconque regret à la relecture de cet ouvrage que nous avions étudié avec passion il y a bien des années, au début de nos recherches sur le droit constitutionnel britannique. Tout au plus conviendra-t-il de mettre en garde le lecteur en face d'un texte exigeant qui ne se dévoile pas aisément. L'absence de transitions entre les chapitres et les sections, de conclusions partielles ou finales, et d'un index rerum empêche de saisir facilement le propos général et de procéder à une navigation simple dans les développements. Nous n'excluons d'ailleurs pas que bien des finesses d'analyse de Denis Baranger nous aient échappé. Notre présentation pourrait sans doute être perçue comme se réduisant à la mise en valeur de ce que nous avons compris dans la limite de nos capacités. Nous retiendrons néanmoins deux points.

Par son travail sur la Constitution britannique, Denis Baranger a nourri des générations de comparatistes et de spécialistes de l'histoire des idées politiques. Il reste à ce jour l'un des meilleurs passeurs entre les mondes juridiques anglais et continentaux. Il a comblé une lacune considérable dans la littérature juridique et politique française. Plusieurs de ses doctorants ont poursuivi son œuvre afin d'approfondir certaines thématiques analysées dans ses ouvrages[12]. S'il a été plutôt discret ces dernières années dans l'examen des évolutions du droit constitutionnel britannique, c'est que nombre des conclusions auxquelles il est parvenu dans sa thèse et le présent opus demeurent pertinentes. Il aurait bien peu de choses à ajouter à ce qu'il a déjà écrit et il n'est pas certain que les rares incursions dans le droit positif qu'il produit (notamment dans son évocation du *Human Rights Act*) soient de nature à changer l'État britannique qu'il présente dans *Écrire la Constitution non-écrite*.

Le second apport de l'œuvre de Denis Baranger est de rompre avec les excès du positivisme, qui ne verrait le droit public qu'à travers le prisme contentieux. S'il ne néglige pas la jurisprudence, il ne lui accorde pas la place exclusive que lui octroie souvent la doctrine contemporaine dans sa façon de « faire » du droit public. Cette approche de droit politique qu'il promeut met en valeur les institutions, l'histoire des idées, et la philosophie pour mieux appréhender les ressorts d'une Constitution forgée au fil des siècles. Oublier ces dimensions, c'est risquer de ne rien comprendre aux subtilités et à la complexité du droit public britannique[13], et plus généralement au droit constitutionnel occidental, qui s'est d'abord construit dans les contreforts de la Constitution britannique.

[12] V. notamment Céline Roynier, *Le problème de la liberté dans le constitutionnalisme britannique*, Classiques Garnier, 2020, 601 p.; Claire Saunier, *La doctrine des « questions politiques ». Étude comparée : Angleterre, États-Unis, France*, LGDJ, 2023, 560 p.

[13] La proximité de cette démarche avec la *political jurisprudence* de Martin Loughlin est indéniable, ce qui explique que la revue *Jus Politicum* que co-dirige Denis Baranger lui ait accordé une place centrale dans l'un de ses numéros (« Political Jurisprudence », *Jus Politicum*, 2016, n° 16).

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-C8A

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a P. Pannia La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito. Uno studio comparato, Cedam, Padova, 2021

Laura De Gregorio
Professoressa Associata di Diritto e Religione, Università degli Studi di Firenze

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Recensione a P. Pannia La diversità rivendicata. Giudici, diritti e culture tra Italia e Regno Unito. Uno studio comparato, Cedam, Padova, 2021

di Laura De Gregorio*

Abstract (Ita): La recensione rilegge gli spunti e le suggestioni proposte nel volume di P. Pannia su un tema sempre più attuale che sollecita riflessioni e invita alla comprensione di quella diversità e quell'alterità che sole possono consentire una soluzione al dilemma multiculturale.

Abstract (Eng): The review discusses the ideas and interesting food for thought proposed in P. Pannia's book on a highly relevant issue, prompting reflection and inviting the reader to consider that diversity and that otherness that could solve the multicultural dilemma.

Parole chiave: Diversità; Reati culturalmente motivati; Dilemma multiculturale

Keywords: Diversity; Cultural defenses; Multicultural dilemma

Rivendicare la diversità culturale e governare la diversità rivendicata: come? quando? perché?

Tra due poli (quello del rivendicare e quello del governare) e attraverso i tre interrogativi si intende qui ripercorrere la densa e ricca monografia di Paola Pannia i cui molti spunti di riflessione consentono di intraprendere un cammino tra Italia e Regno Unito per riconoscere e conoscere la diversità culturale, tentare di comprenderne origini, caratteristiche e significati, valutarne l'apporto e l'impatto in termini di arricchimento-impoverimento del ragionamento giuridico quando è obbligato a confrontarsi con essa, ripensare l'utilizzo da parte dell'operatore del diritto di categorie più o meno note. In tre parti – precedute da un'introduzione e seguite da conclusioni – arricchite da una appendice metodologica e dalla bibliografia, il volume sviscera infatti il tema dei *reati culturalmente motivati* (o *cultural defenses*) proponendo l'analisi in un ambito specifico (*quello del diritto penale*) su un arco temporale definito (*le sentenze emesse tra il 1998 e il 2018*) di una particolare diversità (*quella culturale*, ossia quella che rinvia alla richiesta di trattamento differenziato su base culturale, appunto, avanzata da un imputato appartenente ad un gruppo minoritario) con riguardo a due ordinamenti giuridici distinti (l'italiano e il britannico) così provando a dare conto delle criticità che connotano quello che l'autrice definisce il *dilemma multiculturale: eguaglianza o diversità?*

Prima di procedere ad una osservazione sul campo, il testo offre al lettore le coordinate teoriche necessarie per approcciarsi allo studio delle casistiche italiana e inglese presentando, al contempo, alcune considerazioni sulle scelte dei giudici, sulle loro argomentazioni e decisioni e sulla teoria della c.d. *ingiustizia epistemica.* Da un lato l'autrice guarda, dunque, alla controversa e dibattuta nozione dei «diritti culturali» – *genus* in cui rientrerebbe la tutela della diversità culturale – attraverso una ricognizione dei luoghi (le dimensioni intern-

* Professoressa Associata di Diritto e Religione, Università degli Studi di Firenze

azionale e nazionali[1]) e dei modi (le politiche del *non riconoscimento* della diversità culturale tra cui la differenzialista o etnoculturale e l'assimilazionista e, viceversa, le politiche del *riconoscimento* come la promozionale e la multiculturalista[2]) in cui a quella diversità viene apprestata tutela. Dall'altro ricorda come «il giudice non dice il diritto da un non luogo, piuttosto esercita la sua funzione quale individuo situato in un determinato contesto giuridico sociale culturale» dal quale viene inevitabilmente influenzato. L'attività interpretativa da lui condotta, insomma, non può che ritenersi strettamente correlata con il suo «*humus* ideologico e valoriale», ma anche con le peculiarità culturali della società e della comunità giuridica all'interno delle quali egli opera. Fattori, quelli indicati, che inevitabilmente condizionerebbero «il suo sguardo, la sua lettura del mondo, ma anche delle norme». Ancora, rileva Paola Pannia, come emerga tanto nell'esperienza italiana quanto in quella britannica una comune difficoltà, sperimentata dai soggetti appartenenti a gruppi minoritari, nel vedere riconosciuta la propria domanda di giustizia perché vi sarebbe «un limite di natura epistemologica» che si manifesta in due modi: «nella mancata attribuzione di credibilità al soggetto che dunque non viene ascoltato perché non considerato attendibile/credibile», ovvero, «nel mancato riconoscimento di una certa istanza di giustizia come meritevole di tutela».

Venendo all'esame delle due esperienze scelte nel volume per 'testare' la solidità della costruzione teorica, significativa appare la seconda parte del titolo assegnato alla prima sezione del capitolo terzo che, nel connotare l'esperienza italiana, parla di un *approccio simbolico e semplificante* perché, tra l'altro, «l'analisi del discorso giudiziale rivela un procedimento 'ondivago', spesso non accurato» e il ricorso all'espediente retorico-persuasivo e al 'senso comune', che emerge sotto forma di stereotipi oppure di 'discorsi universalizzanti' conducono il giudice a fondare il proprio convincimento «non sulle peculiarità del caso di specie, ma su elementi comuni a tutto il genere umano». Nella prospettiva delineata, altresì il cd. scudo costituzionale in cui i beni e i principi (di rilievo costituzionale evidentemente) vengono invocati come un limite al rilievo della cultura all'interno del processo (spesso in assenza di un'analisi del dato culturale e di un riferimento chiaro e preciso ai beni e principi violati) e il sospetto che attraversa la cultura giuridica italiana nei confronti del sapere antropologico appaiono quali elementi che contribuiscono a disegnare quell'approccio riduttivo-semplificante e puramente simbolico criticato dall'autrice. La dettagliata ricostruzione affrontata nel volume sia del dato empirico, sia del quadro normativo e, ancora, delle politiche della diversità adottate in Italia, consentirebbe di evidenziare quel paradosso culturalista in cui la nozione di cultura richiamata per spiegare i comportamenti posti in essere da un soggetto appartenente alla minoranza, di fatto viene presa in considerazione solo quando corrisponde alle aspettative culturali della maggioranza.

Anche con riguardo all'esperienza inglese emblematica si rivela la scelta del titolo (della prima sezione del capitolo quarto), dedicato appunto alla risposta alla diversità culturale

[1] Assumendo che la tutela della cultura e della diversità culturale sia nata e si sia sviluppata nell'alveo del diritto internazionale che ha accompagnato l'evoluzione di questo concetto e dei cd. diritti culturali – lungo un percorso che partendo dall'attenzione per le minoranze e le popolazioni indigene si è arricchito di nuovi significati sempre più attenti e aperti anche alle identità culturali individuali – l'autrice si interroga sulla peculiarità della dimensione nazionale e sulle difficoltà di un riconoscimento al suo interno della diversità culturale chiedendosi se quest'ultima e il costituzionalismo democratico siano due termini inconciliabili sicché una loro convivenza non possa che essere strutturalmente impossibile.

[2] Segnala l'autrice che le classificazioni, le politiche e gli strumenti «sono per loro natura dinamici, suscettibili di cambiare ed evolversi nel tempo e anche di combinarsi tra loro» e che, in realtà, dietro molte di queste teorizzazioni, si rifletterebbe «il tentativo (e la pretesa) di gestire la diversità culturale sotto un profilo che potremmo definire teorico in base al quale le culture sia quelle della maggioranza che quelle della minoranza vengono osservate e concepite come un *quid* unico coerente, un'entità a sé e un'entità reale».

da parte dei giudici del Regno Unito, che riferisce di un *approccio culture blind*. Contestualizzando il discorso all'interno di un preciso *milieu* normativo, politico e culturale e illustrando sia il quadro costituzionale e legislativo (più direttamente coinvolto a disciplinare i casi di diversità culturale con la previsione di esenzioni normative o la diretta criminalizzazione di pratiche culturali), sia la struttura e i caratteri principali del sistema giuridico britannico (in particolare l'attività del *sentencing*, il principio di *open justice*, la natura *adversarial* del processo e le principali strategie argomentative[3]), nel volume si descrive il peculiare modo di porsi dei giudici d'oltre Manica non trascurando due altri significativi elementi: l'ampia discrezionalità che caratterizza l'attività dello *ius dicere* dei giudici inglesi e l'assenza di linee guida e di indicazioni univoche provenienti dalla dimensione legislativa o dal discorso politico che lascerebbero il giudice solo nella gestione di questioni sensibili e delicate.
L'ulteriore studio condotto nella monografia sulle politiche della diversità nel Regno Unito fotografa così un modello multiculturale nel quale da un lato la storica attenzione per i costumi delle minoranze in realtà ha sempre conosciuto un'importante eccezione in ambito penale dove vi è stata una pressoché esclusiva applicazione della legge inglese e, d'altra parte, una tendenza più recente registrata nel discorso politico sulla diversità culturale sembra mettere al centro il concetto di coesione sociale che verrebbe a rimpiazzare quella di multiculturalismo.
Molto interessanti si rivelano nel capitolo quarto l'attenzione dedicata alle giurisdizioni su base etnica (i cd. *Minority Committees*) e religiosa (le cd. *Shari'a Councils,* il *Muslim Arbitration Tribunal*, i *Beth Din* e il *Tribunale della Chiesa d'Inghilterra*) e le conclusioni critiche che sono tratte dall'attività di tali organismi e dal loro ruolo:
«*In sostanza la situazione fotografata è la seguente: gli organismi che provvedono alla soluzione alternativa delle controversie su base etnica e religiosa offrono risposta ad una precisa domanda delle minoranze culturali. Di fronte a ciò, lo Stato mostra un atteggiamento di neutralità: questi organismi non vengono riconosciuti, non vengono regolamentati (nonostante le autorevoli raccomandazioni in tal senso) ma neppure banditi. In questo modo se ne utilizzano i risultati ma senza procedere ad un'apertura ufficiale alla pluralità: non vi è ragione di prendere posizione se la situazione attuale consente di allocare altrove le pesanti contraddizioni che i reati contrassegnati da una forte matrice culturale portano con sé. Meglio lasciare che siano le comunità minoritarie a gestire le loro stesse questioni. […] Questo particolare approccio, infatti, porta con sé due importanti conseguenze: per un verso consente di mantenere intatta 'l'apparente uniformità del sistema giuridico britannico' e per altro verso, nel devolvere o lasciare la soluzione delle controversie della minoranza culturale a giurisdizioni apposite, gestite dalla minoranza stessa, realizza una sorta di 'esternalizzazione' della gestione della diversità. Si permette così ai giudici di mantenere una certa distanza se non estraneità rispetto alle criticità connesse alla soluzione delle controversie di matrice culturale, prese in consegna dalle giurisdizioni su base etnica e religiosa*»[4]
Ora, le considerazioni fin qui svolte, nell'esporre una sintesi dei molti spunti del libro di Paola Pannia, evidenziano con chiarezza la complessità dei fenomeni indagati e permettono all'autrice di avanzare una ipotesi di lavoro che parte da una constatazione sulla profonda divergenza di strutture, di funzioni e di linguaggio tra cultura e diritto e da un interrogativo sul fondamento giustificativo del riconoscimento della differenza culturale (e religiosa) nel processo. Quali manifestazioni umane, in altre parole si chiede l'autrice, posso-

[3] Il principio della sovranità parlamentare e la *judicial deference* al Parlamento; l'argomento del tempo; l'argomento della ridefinizione (in virtù del quale «la matrice culturale del reato, invocata dall'imputato, viene disconosciuta dal giudice e sostituita con una lettura differente: quella del 'patriarcato' quale sovrastruttura universale e trasversale della società odierna»).
[4] Cfr. p. 292.

ento differenziato? Quelle che sottendono alla tutela e al governo del bene giuridico dell'identità del singolo. Ciò che assume centralità, infatti deve essere la persona umana; quello che conta, quindi, dovrebbe essere l'apprezzamento per «il valore che la dimensione culturale può avere per il diritto, il bene che di volta in volta viene incarnato dalla richiesta dell'individuo di un trattamento differenziato».

In questa prospettiva della «diversità culturale presa sul serio» e sul presupposto che «le esigenze regolative di società plurali, frammentate a livello identitario, complesse, richiedono un metodo complesso», il volume, mentre propone alcuni percorsi concreti[5], lascia aperti ulteriori momenti di riflessione (per esempio sul sistema di selezione dei giudici, sul linguaggio e il suo utilizzo all'interno del processo e delle sentenze) che non solo invitano a futuri approfondimenti, ma chiedono allo studioso «che voglia comprendere l'alterità di acquisire, innanzitutto, consapevolezza dei preconcetti e delle fallacie cognitive che influenzano il modo in cui osserva, categorizza e compara la realtà, nonché della cultura giuridica in cui è immerso e che condiziona la sua visione (del diritto e della società)».

[5] Tra gli altri, l'attivazione di «programmi che consentano agli esperti antropologi di acquisire familiarità e dimestichezza con gli elementi giuridici e i riti processuali così da agevolare il loro intervento nel processo e l'acquisizione del loro sapere» e l'istituzione di un servizio permanente di mediazione culturale «utile a garantire una comunicazione efficace capace di integrare la traduzione con elementi utili a spiegare comportamenti e riferimenti specifici alla dimensione culturale propria dell'imputato».

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-L3D

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), Roman Law and Common Law: A Comparison in Outline, I and II edition, Cambridge University Press, 1952

Francesco Fumarola
Dottore in Giurisprudenza Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Recensione a W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), Roman Law and Common Law: A Comparison in Outline, I and II edition, Cambridge University Press, 1952

di Francesco Fumarola*

Abstract (Ita): Roman Law and Common Law: a comparison in the outline offre un confronto tra i due sistemi giuridici più rivoluzionari per la storia occidentale, avvicinando il lettore agli istituti che hanno caratterizzato la loro innovatività e che possono essere inquadrati all'interno di una simmetrica linea evolutiva, evidenziando il progresso di due popoli dovuto all'intervento dei propri giuristi.L'opera è stata poi successivamente revisionata dal Prof. F. H. Lawson1, sotto la correzione di Lord A. McNair2, co-autore della versione originale insieme al Prof. W. W. Buckland, mediante l'attenta, ma non invasiva ristrutturazione dell'impalcatura dei capitoli.

Abstract (Eng): Roman Law and Common Law: a comparison in the outline offers a comparison between the two most innovative legal systems in Western history, bringing the reader closer to the institutions that have characterized their innovativeness and which can be framed within a symmetrical evolutionary line, by highlighting the progress of two peoples due to the mediation of their jurists. Subsequently, the first edition and the related structure of chapters of the writing were carefully but non-invasively restructured under the revision by Prof. F. H. Lawson and the correction of Lord A. McNair, who was the co-author of the original version of the work together with Prof. W. W. Buckland.

Parole chiave: Common law; Roman law; English law; comparazione; sistemi giuridici

Keywords: Common law; Roman law; English law; comparison; legal system

1. Un'operazione comparativista tra due sistemi fratelli

Roman Law and Common Law: a comparison in the outline riveste un ruolo nodale nello studio del diritto comparato per i giuristi dei Paesi anglosassoni. Il diritto romano viene rivalutato in chiave utilitaristica, somministrando al giurista-lettore gli elementi pratici per comprendere il processo genetico degli istituti di *Common law* che, all'epoca della pubblicazione, costituivano il diritto vivente nei Paesi in questione. L'intento dell'opera è già perfettamente delineato nel titolo: gli autori propongono il confronto dei due sistemi giuridici nei loro punti nevralgici, seguendo un taglio prospettico che ribadisce come l'evoluzione di concetti giuridici propri del popolo romano abbia orientato la sedimentazione delle basi fornite dal diritto consuetudinario inglese.

Il punto di partenza della trattazione origina proprio dall'inevitabile influenza che il sistema di *Roman law* ha avuto sull'evoluzione della *Common law*. È bene innanzitutto specificare che, nell'elaborato, i concetti di *Common law* e di *Roman law* non sono presentati come monadi isolate, ma come soggetti di un progressivo sviluppo che va oltre i semplici confini tracciati dalla storia. Per *Roman law,* infatti, si intende il complesso giuridico-consuetudinario che radica la sua genesi nell'età arcaica e che si espande fino alle conquiste culturali dell'Impero Bizantino, quest'ultimo già successivo alla Caduta dell'Impero Romano; mentre l'espressione "*Common law*" (*recte English law*) copre le prime battute della diffusione del sistema normanno fino alle moderne declinazioni del diritto anglosassone, estendendosi

* Dottore in Giurisprudenza Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[1] A tal proposito anche W. W. Buckland, *Journal of Comparative Legislation and International Law*, Cambridge University Press, Vol. 19, n. 1, 1937, pp. 155-157.

ata dall'opera, tuttavia, tende a soffermarsi maggiormente sulle "*English rules*"[2], punto di deriva delle tradizioni di *Common law* e dell'*equity*, e nel loro rapporto con la tradizione giuridica romana.

Nei capitoli del libro, il lavoro di ricerca proposto dagli autori è rappresentato dal continuo confronto dell'analisi degli istituti più significativi delle due branche del diritto, soffermandosi sui nodi evolutivi che hanno portato al consolidamento dei precetti giuridici inglesi e sulle differenze e, soprattutto, sulle similitudini "*between himself and his Roman brother*"[3]. È proprio qui che l'opera delinea quello che sarà il *leit motiv* strutturale, giungendo alla considerazione dell'impossibilità di trascurare il lascito dei giuristi latini nello studio del diritto britannico, in una terra che un tempo fu sotto il dominio dell'Impero.

I due sistemi sono presentati come riottosi alla costituzione di formulazioni generali, constatando una particolare attenzione al metodo casistico. Infatti, l'approccio metodologico dei legali romani, lungi dall'accettare la vincolatività dei *binding precedents* inglesi, non ha mai rifiutato lo studio del singolo caso. Il caso, però, è interpretato non come un precetto capace di influenzare le successive decisioni delle Corti, ma in chiave funzionale per creare un senso di giustizia comune. Questo avvicina innegabilmente non solo la *Roman law* alla *Common law*, ma traccia un filo conduttore tra tutti i sistemi giuridici da esso derivati, dimostrando una consolidata familiarità tra le attività del *iurisconsultus* e del *lawyer*[4].

Lo scritto in questione offre un'efficace analisi delle regole e degli istituti che coprono un arco temporale significativamente ampio, in una cornice in cui il diritto romano arcaico, in maniera graduale, acquista la sua conformazione finale sorprendentemente più affine – o paradossalmente, secondo gli autori – al *Common law* che alla tradizione continentale ispirata dalle Pandette[5]. A tal proposito, nell'esame del singolo istituto è agevolmente riscontrabile il ruolo significativo rivestito dall'*aequitas* – o *equity,* che dir si voglia – nell'inventività che ha garantito longevità ai due sistemi. Nell'economia degli stessi, inoltre, non è certo mancata la capacità di adattamento, constatabile sin dall'embrionale distinzione del *meum* e del *tuum*, passando per il trionfo della dottrina dell'equità, fino al periodo di codificazione che, soprattutto oggigiorno, si diffonde nei Paesi di *Common law*[6].

Le integrazioni, inserite dal Prof. Lawson al fine di razionalizzare un lavoro che efficacemente aveva *ab initio* delineato la dialettica romano-anglosassone, fungono da supplemento ad un'opera che prosegue il lavoro comparativistico iniziato dal Prof. Buckland in

---

[2] La materia è sin da subito individuata dalla Prefazione: "*The expression "common law" in its title is used in the sense in which a "common law" country is contrasted with a country which has received the civil law. At the same time it so happens, and largely because of the earlier publication of Equity in Roman Law, that the English rules and institutions described in this book come more from the common law than from equity (…)*". W. W. Buckland, A. McNair, *Roman Law and Common Law: A Comparison in Outline*, Cambridge University Press, I ed., 1936, Preface.

[3] "*It seems to follow from what has been said that the English lawyer, proud of his almost unique success in Western Europe in averting a reception of Roman law, has been inclined to exaggerate the differences between himself and his Roman brother. While the fundamental conceptions upon which the Roman law was built show but little similarity to the corresponding notions of the common law, […] the practical rules of the two systems show an astonishing amount of similarity*". Così W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), *Roman Law and Common Law: A Comparison in Outline*, Cambridge, Cambridge University Press, II ed., 1952, p. xxii.

[4] *Ivi,* pp. 7-9. Difatti, si pensi all'importanza che, in Francia, riveste la *superstition du cas* ovvero, in Italia e in Germania, la giurisprudenza, vera erede dell'andamento casistico romano.

[5] Si veda R. Pound, *The spirit of the Common Law*, Boston, Marshall Jones Company, I ed., 1921.

[6] Cfr. W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), *op. cit.,* pp. xxii – xxiii. In tal senso, è eloquente il progressivo sviluppo del diritto dei contratti, che, seguendo un metodo "*from precedent to precedent*" e partendo da una generale libertà di *contrahere*, è approdato ad un corposo congegno codificato di norme e regole dettato dal progresso delle società.

"*Equity in Roman Law*"[7]. In quest'ultima, l'autore appare maggiormente orientato nell'evidenziare il contributo dei giuristi latini nello sviluppo degli ordinamenti giuridici, in stretta analogia con lo sforzo degli *English lawyers* di combinare la realtà giuridica con quella sociale, di cui anche l'opera in recensione ne è consapevole.

2. **Un atteggiamento prudente e le differenze dei due sistemi**

L'approccio sincronico adoperato, però, disvela la cautela degli autori, i quali ammoniscono il lettore riguardo un'eccessiva enfatizzazione delle similitudini tra i due sistemi, che appaiono sì susseguenti logicamente e cronologicamente, ma che – inevitabilmente – soffrono il decorso del tempo. La prudenza, dunque, è saggiamente manifestata nella tecnica utilizzata, che dimostra la volontà esclusiva di narrare il diritto e le sue evoluzioni, anche e soprattutto alla luce della rinnovata consapevolezza giuridica e sociale del secondo millennio. Per questo, Buckland e McNair non si esimono dall'evidenziare le differenze – e i contrasti – delle due realtà in analisi, in piena coerenza con le caratteristiche della *Chary school*[8], di cui essi fanno parte.

L'esempio più nitido a riguardo è dato dalla *law of persons* delle due tradizioni giuridiche. Mentre l'*English law* ha un'applicazione strettamente territoriale del diritto, Roma sottoponeva alle proprie leggi solamente i Quiriti e questo carattere fortemente personale dovette scontrarsi con gli interessi espansionistici dell'Urbe. Tanto ha messo in risalto la necessità di nuove regole e ha comportato una sovrapposizione delle stesse, che spesso confliggevano reciprocamente. Di ciò, invece, lo scritto ne è avveduto ed esalta in ogni capitolo la migliore sistematizzazione del diritto anglosassone, che costituisce una soluzione alla mancanza di certezza del diritto, soprattutto tipica dell'epoca medievale.

Per di più, la *law of persons* è connotata da un altro istituto romano che perde le sue caratteristiche originali con le conquiste sociali sedimentate successivamente nella *Common law*. La famiglia ha costituito ataviccamente la più prossima forma di relazione giuridica e sociale all'individuo. Nell'Urbe, essa era concepita come un'organizzazione di natura civile; in Inghilterra, invece, sfuma sempre più in un concetto naturale. Gli autori mettono in risalto proprio il cambiamento attraversato da essa, analizzando la mutevolezza dei derivati concetti di capacità individuale, adozione e matrimonio e soffermandosi sulle singole peculiarità strutturali che, se materializzate anche soltanto in un istituto, possono essere in grado di caratterizzare e differenziare un intero sistema giuridico.

Vi è di più. Come in tutte le comunità arcaiche, anche a Roma era sconosciuto il concetto di diritto individuale, sviluppatosi soprattutto in età moderna. Il diritto sostanziale sfumava nella procedura da eseguirsi per il conseguimento di una pretesa o il ristoro della lesione. "*There are no rights but rights of actions*"[9] e ciò testimonia un ulteriore elemento di distacco con il diritto anglosassone, non esclusivamente incardinato negli interstizi del diritto procedurale e di cui si ha un accenno di sistemizzazione a partire dal diritto consuetudinario medievale. La *formula* in processo, invero, compare a Roma non come necessario impulso alla *litigatio*, ma come presupposto di un ritualismo magico distante dal riconoscimento di una vera e propria prerogativa personale. Tuttavia, ribadiscono gli autori che il meccanis-

[7] W. W. Buckland, *Equity in Roman Law: Lectures Delivered in the University of London, at the Request of the Faculty of Laws,* Londra, University of London Press, 1911.
[8] Cfr. K. Sriram, *Roman influence on Common law: legend or legacy?,* in *Student Bar Review*, Vol. 16, 2004, p. 30, reperibile su *www.jstor.org.*
[9] Cfr. W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), *op. cit.*, p. 399.

mo procedurale non perisce con l'abolizione delle *formulae* da parte di Giustiniano e sopravvive fino a giungere alla tradizione normanna. Le *forms of action*, *mutatis mutandis*, costituiranno il fondamento della tradizione processuale dell'*English law* e continueranno nella prassi ad esistere anche successivamente all'abolizione avvenuta per opera dei *Judicature Acts*.

Buckland e McNair, quindi, rimarcano la necessità di responsabilizzare il lettore nell'operazione comparativista, offrendo un mero confronto tra due sistemi che differiscono in alcuni aspetti, nonostante i numerosi punti di raccordo. Alla stregua di questa considerazione, la prudenza suggerita però non deve condurre il lettore a rinunciare alla considerazione che la *Common law* possa essere considerata una deriva delle tradizioni della *Roman law*. Il lascito cui si faceva cenno sopra ha trovato la sua fortuna soprattutto nel fatto che nelle *courtrooms* fino al XV secolo si parlava il latino e che – non raramente – i *commonlawyers* hanno fatto ricorso ai concetti di *civil law* per integrare le proprie conoscenze[10]. Una commistione, dunque, inevitabile, di cui anche lo storico del diritto ne è testimone.

3. **La conciliazione mediante la comparazione**

Il *fil rouge* delineato dagli autori presenta fermamente i due sistemi giuridici come diverse diramazioni di un unico nucleo tematico. Il ceppo giuridico da cui traggono origine le relative evoluzioni è unico e sono le realtà quotidiane e il tessuto sociale ad allontanare *l'English law* dalla *Roman law.* Gli schemi dei due diritti non soffrono quella distanza che notoriamente è presupposta: nonostante nella prassi presentino un gran numero di similitudini, i due sistemi sono stati esageratamente narrati dalla storia del diritto come differenti[11], a causa non tanto di divergenze reciproche, ma del fatto che il sistema di *Common law* sia unico nel suo genere nell'Europa occidentale. E spesso la contrapposizione con la *civil law* ha finito con l'oscurare la vera matrice latina degli istituti britannici.

Per questo, lo sforzo degli autori è ben ripagato dalla conciliazione che avviene nell'opera, anche grazie ad uno *studium juris* che non si limita ad un'asettica presentazione sincronica di due periodi storico-giuridici e delle relative legislazioni, ma che spazia e riporta paragoni con i più significativi istituti di tutti gli ordinamenti occidentali, che appartengono soprattutto alla tradizione di *civil law*. Francia, Germania e Italia presentano straordinarie analogie con l'Inghilterra e con Roma e ciò è rappresentato al lettore come una naturale ed inevitabile identità che nemmeno le diverse dominazioni e le distanze tra i Paesi hanno potuto superare. Tanto è soprattutto dovuto all'influenza della Chiesa, che ha costruito un ponte tra i moderni sistemi e l'imperituro lavoro dei giuristi latini, assicurando i risultati della ricerca dello *jus* iniziata già nell'Età Classica romana[12].

Tuttavia, le contingenze di un'epoca storica non giocano un ruolo solamente laterale nello sviluppo del sapere giuridico. Nell'opera è altresì sottolineato che i due sistemi possono contare su un differente grado di esperienza e consapevolezza giuridica, che inevitabilmente ha svolto la sua azione, differenziando, contestualizzando e migliorando gli effetti del diritto sulla società. Ai tempi della pubblicazione della prima edizione, gli autori hanno potuto apprezzare in profondità le numerose declinazioni assunte da uno stesso istituto,

[10] V. A. Lewis, *What Marcellus* says is *against you: Roman law and Common law,* in *The Roman law tradition*, Cambridge University Press, 2009.
[11] Cfr. W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), *Roman Law and Common Law*…, op. cit., p. xxii.
[12] Cfr. Ivi, cap. V. A tal proposito, è esemplificativa la continuità dei contenuti delle leggi sulle successioni, garantita soprattutto dall'intercessione del diritto ecclesiastico.

anche grazie ad un copioso contributo della dottrina e della giurisprudenza, avendo particolar riguardo al lavoro delle *courts of equity*. Difatti, se, come sosteneva Justice Holmes, "*judges do and must legislate*"[13], è pregevole il tentativo di Buckland e McNair di presentare gli interventi più significativi soprattutto dei giudici al fine di delineare, seguendo un andamento comparativistico, il percorso e le modificazioni del concetto giuridico dall'Età Arcaica fino al suo relativo approdo all'interno dell'*English law*.

Difatti, sono stati gli stessi giudici a tracciare frequentemente i confini tra concetti fondamentali del diritto: a titolo esemplificativo, la distinzione tra "*ownership*" e "*possession*", che costituisce la base per risolvere i conflitti che vengono in auge a causa della varietà delle interpretazioni che ogni norma subisce, fornisce, una volta cristallizzata dalla giurisprudenza, il fulcro per il concetto di servitù, violazione di domicilio e furto[14].

Per quanto però i due sistemi abbiano affinato tecniche di regolamentazione parallele alle leggi – e di questo gli autori non solo ne fanno menzione, ma in esse scorgono un'inimitabile creatività e vivacità – la necessità di certezza delle regole, tanto nel periodo dell'Impero quanto nell'Ottocento nel Common Law, richiese al potere risolutezza nella delimitazione dei confini della Legge. Diritto e popolazione sono posti in un rapporto di correlazione, ma tra norme e popolo storicamente si frappone l'autorevolezza dei Governi, a volte successiva ai contributi della dottrina. Ed in virtù di ciò, l'*actio finium regundorum* dello scritto si rivela quindi efficace, adoperando in ogni paragrafo dapprima un discernimento dell'istituto, che muove i primi passi dall'inesistenza di un rimedio ad un problema quotidiano, fino alla cristallizzazione ora nel Codice Giustinianeo ora nel *Judicature Act*, cennando ai preziosi interventi delle *Institutiones* di Gaio o dei Commentari di Blackstone. La certezza del diritto è ricercata e riprodotta nella struttura dei capitoli, che presentano inizialmente la forma embrionale della nozione giuridica, successivamente completata o integralmente modificata. Non è raro infatti constatare totali *revirements* dei legislatori, come gli evidenti punti di rottura tra l'apporto di Giustiniano e il classicismo romano, prontamente riportati negli schemi dei paragrafi.

L'andamento fluido giustifica il successo ottenuto dal testo: non è il diritto esclusivamente contenuto nelle norme ad essere presentato, ma è la relativa applicazione pratico-storica la reale protagonista raccontata. La scrittura agevola la lettura in quanto si distacca dalla tradizionale tecnica manualistica e abbraccia la narrazione globale del concetto di diritto.

Roman law and Common law: a comparison in the outline ha conquistato l'obiettivo di rimarcare che la comparazione non deve soltanto operarsi tra i diritti moderni e contemporanei. L'interessante operazione di confronto offerta dall'opera rivela l'esistenza di un unitario noumeno giuridico che va oltre la contemporaneità e che si declina in varie realtà fenomenico-giuridiche che soffrono e giovano delle contingenze del contesto sociale e delle conquiste di dottrina e giurisprudenza.

Le distanze sono inevitabili e non devono essere ignorate, ma i sistemi giuridici in esame, così vasti e variabili, possono essere studiati unitariamente. E così *Roman law* e *Common law,* seppur in epoche diverse, hanno rivoluzionato il diritto occidentale e il loro contributo è stato approfondito nell'elaborato con dovizia di elementi e paragoni, rappresentando da due prospettive diverse lo stesso concetto giuridico. Il lavoro del comparativista, secondo

[13] Il brocardo è estratto dalla controversia *Southern Pacific Co. v. Jensen*, U.S. Supreme Court, 1917.
[14] Cfr. W. W. Buckland, A. McNair, F. H. Lawson (a cura di), *Roman Law and Common Law*…, op. cit., cap. III e IX.

gli autori, non può prescindere dall'analisi del diritto romano, in cui non devono ricercarsi dogmi, ma preziosi spunti per una migliore consapevolezza dello studio dei diritti moderni.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-F6K

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a B. Dickson, Key ideas in law: the concept of fairness, London- New York, Hart Publishing, 2025

Laura Frosina
Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Recensione a B. Dickson, Key ideas in law: the concept of fairness, London- New York, Hart Publishing, 2025

di Laura Frosina*

Abstract (Ita): Il contributo analizza i profili di maggiore interesse e originalità del volume di B. Dickson che, adottando una prospettiva interdisciplinare, ricostruisce il ruolo, le modalità e le potenzialità applicative del concetto di fairness in alcune rilevanti aree del diritto britannico. La recensione evidenza come l'idea della Fairness as Law, teorizzata e sviluppata dall'A. nei diversi ambiti tematici presi in esame, rappresenti l'elemento di principale innovatività rispetto ai precedenti orientamenti dottrinali sul tema, prevalentemente ancorati al paradigma della Justice as Fairness.L'opera propone, infatti, un significativo mutamento di prospettiva nella concezione e nell'applicazione della fairness, intesa non soltanto come un criterio astratto di giustizia, ma come un principio operativo del diritto capace di orientare in modo concreto tanto la produzione legislativa quanto l'azione del potere giudiziario all'interno dell'ordinamento britannico. La recensione, dunque, mette in luce le virtù di tale impostazione, senza sottovalutare le difficoltà connesse alla sua effettiva applicazione.

Abstract (Eng): The contribution examines the most interesting and original aspects of B. Dickson's volume which, adopting an interdisciplinary perspective, reconstructs the role, modalities, and practical potential of the concept of fairness in several significant areas of British law. The review highlights how the idea of Fairness as Law, theorized and developed by the author across the various thematic fields considered, represents the main element of innovation compared to previous doctrinal approaches to the subject, which were largely anchored to the paradigm of Justice as Fairness. The work in fact proposes a significant shift in perspective in the understanding and application of fairness, conceived not merely as an abstract criterion of justice, but as an operative legal principle capable of concretely guiding both legislative activity and the exercise of judicial power within the British legal system. The review therefore brings to light the merits of this approach, without underestimating the difficulties associated with its effective implementation.

Keywords: United kingdom; Fariness; Proportionality; Law; justice

Prologue: Justice as Fairness è il titolo del capitolo introduttivo con cui Brice Dickson apre il volume *Key Ideas in Law: The Concept of Fairness* edito da Hart Publishing nel 2025. Nel prologo l'Autore espone le sue intuizioni e riflessioni sul concetto di equità, mettendone in luce, da un lato, la natura di prerequisito e parametro fondamentale della giustizia e, dall'altro, l'esigenza di convertirlo in uno strumento concettuale più flessibile e, soprattutto, in un principio cardine per strutturare la legge in modo più giusto e ragionevole. Questo rovesciamento prospettico –sintetizzato efficacemente nel passaggio concettuale da *Justice as Fairness* a *Fairness as Law* (p. 2)– rappresenta l'aspetto di maggiore originalità dell'opera di Dickson, Professore emerito di Diritto internazionale e costituzionale presso la *Queen's University* di Belfast, giurista di riconosciuto prestigio e autore di importanti monografie sulla tutela dei diritti umani, sul ruolo delle Corti Supreme nei Paesi di *common law* e sul diritto costituzionale britannico e nordirlandese.

L'originalità della prospettiva d'indagine adottata da Dickson si coniuga con un'analisi condotta con rigore scientifico, ampio respiro intellettuale, notevole capacità di sintesi e un lessico chiaro e pienamente accessibile. Tali caratteristiche allineano perfettamente l'opera alla prestigiosa collana *Key Ideas in Law*, che propone volumi di taglio divulgativo ma al contempo innovativo su tematiche giuridiche rilevanti, particolarmente indicati per studenti o professionisti interessati a specializzarsi nel campo delle scienze giuridiche.

* Professoressa Associata di Diritto pubblico comparato, Sapienza Università di Roma

L'idea della *Fairness as Law*, adottata in una prospettiva *de jure condendo*, costituisce il filo conduttore e il tratto distintivo del volume, che analizza le modalità, le finalità, e le potenzialità applicative del concetto di equità in diverse aree del diritto britannico, tra cui il diritto costituzionale, amministrativo, penale, tributario, contrattuale, dei *trust*, di famiglia, del lavoro e dei consumatori. Ciascun capitolo ricostruisce il ruolo integrativo e correttivo svolto dall'equità nei vari ambiti presi in esame, attraverso un'analisi rigorosa della legislazione e della giurisprudenza più rilevanti, riservando particolare attenzione alle decisioni giudiziarie della Corte Suprema del Regno Unito e del suo predecessore, il Comitato d'Appello dell'*House of Lords*. L'A. riflette criticamente sul modo in cui l'equità viene impiegata a livello legislativo e giurisprudenziale e si interroga sui criteri a cui i legislatori fanno –o dovrebbero fare– riferimento per stabilire cosa sia equo e giusto in relazione a determinate fattispecie, così da fornire ai giudici un indispensabile supporto per interpretare e applicare la legge secondo equità.

Nel primo capitolo dedicato al governo e all'amministrazione, *Governing and Administering*, l'A. analizza alcuni degli aspetti più dibattuti della *Unwritten British Constitution,* percepiti come iniqui da una parte della società e tali da alimentare – soprattutto nei periodi di crisi – ulteriori forme di scetticismo nei confronti delle istituzioni e del potere politico. Il capitolo prende le mosse dalla crescente domanda sociale e politica di equità che aspira a convertire il Regno Unito in uno spazio più equo e giusto, ricordando come tale obiettivo sia stato anche enunciato nel documento *A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy,* redatto dalla *Brown Commission* nel 2023. In questo quadro, le perplessità relative a profili di iniquità e squilibrio connessi alla dottrina della sovranità parlamentare, all'asimmetria della *devolution*, all'assenza di rappresentatività dell'*House of Lords*, all'ereditarietà della Monarchia, agli effetti disproporzionali del sistema elettorale, si intrecciano con i problemi dell'equità e della proporzionalità del sistema tributario, dell'imparzialità e della ragionevolezza dell'azione della pubblica amministrazione. Dalla disamina compiuta emerge un quadro variegato e complesso che consente all'A. di ragionare, nella parte conclusiva del capitolo, sui concetti di equità procedurale e sostanziale nell'agire amministrativo, analizzando alcuni rilevanti *case law* che evidenziano la difficoltà di tenere distinti i due *overlapping concepts* e la necessità di estendere la portata applicativa del concetto di equità sostanziale.

Nel secondo capitolo, *Prosecuting and Punishing*, Dickson si sposta nel campo del diritto penale e del giusto processo, incentrandosi sulle garanzie previste dall'ordinamento britannico per assicurare l'equità nel processo e nella determinazione delle pene. L'A., attraverso una rassegna di casi giurisprudenziali significativi, ripercorre i fondamenti del diritto al giusto processo, quali, ad esempio, la presunzione di innocenza, il diritto a una difesa effettiva e l'imparzialità del contraddittorio, ricordando come i giudici britannici siano stati, e continuino a essere, strenui difensori di tale diritto (p. 24). In questo contesto Dickson evidenzia il ruolo centrale dell'equità nella determinazione dell'ammissibilità delle prove, con particolare riguardo alle confessioni forzate o ad altre prove ottenute irregolarmente, denunciando la carenza di criteri oggettivi nella legislazione britannica per valutare – su tale specifico piano – l'equità del procedimento e del contraddittorio. Particolare rilievo viene riservato dall'A. ai casi giudiziari coperti da segreto, rispetto ai quali vigono regole molto stringenti a tutela delle testimonianze protette, delle informazioni classificate e dei dati sensibili, che si collegano a una serie di strumenti chiave posti a garanzia del giusto processo, quali i *security-vetted barrister*, le *closed material procedures,* e *The gist of the undisclosed evidence*. Tali strumenti mirano a garantire la sicurezza e la riservatezza delle informazioni,

senza compromettere l'equità del processo, né alterare in maniera sostanziale il diritto all'informazione e alla difesa dell'imputato.
Il capitolo affronta anche il tema dei casi di estradizione e la questione della riapertura dei processi, ripercorrendo la vicenda giudiziaria del Generale Pinochet. A tal proposito, Dickson ricorda che l'annullamento dell'estradizione nei confronti di Pinochet venne disposto nel secondo giudizio con la decisione *R v Bow Street Metropolitan Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte (No. 3)* 2000, non per motivi legati all'ingiustizia del procedimento ma per ragioni di salute dell'imputato (p. 33).
Infine, particolare attenzione è riservata al tema dell'equità nella determinazione della pena che permette all'A. di insistere sull'importanza dell'utilizzo di standard e parametri tecnici, come le *Sentencing Guidelines,* che sono dettagliate linee guida usate nel sistema penale britannico per garantire uniformità, proporzionalità e trasparenza nella comminazione delle pene (p. 37 ss.).
L'A. prosegue la sua indagine sull'equità nel capitolo dal titolo evocativo *Living and Dying,* in cui valuta il ruolo e le modalità applicative della *fairness* nell'ambito del diritto minorile e di famiglia, della sicurezza sociale, dell'immigrazione, della tutela ambientale, del suicidio assistito e del diritto successorio. In questo contesto, Dickson sottolinea, in particolare, come il concetto di equità possa costituire uno strumento decisivo per la protezione di specifiche vulnerabilità e per contrastare talune discriminazioni e disuguaglianze radicate nella società britannica.
L'A. prende in considerazione, prima di tutto, il diritto minorile, nel cui ambito il concetto di equità e il diritto al giusto processo stanno assumendo un rilievo crescente a livello giurisprudenziale, anche rispetto al criterio tradizionalmente dominante della sicurezza del minore. L'analisi si estende poi al diritto di famiglia, dove l'equità riveste un ruolo sempre più significativo, specie nelle cause di separazione e divorzio in cui tende a imporsi come criterio risolutivo nelle questioni relative alla divisione dei beni tra i coniugi (p. 42 e ss).
Successivamente Dickson esamina il tema della sicurezza sociale, osservando come alcune riforme legislative approvate nella lunga stagione dei governi conservatori abbiano posto delle sfide alla solidità del sistema di *welfare* e come tali criticità siano state affrontate, almeno in parte, dalla giurisprudenza britannica ricorrendo al principio di equità.
L'A. affronta poi il tema dell'immigrazione evidenziando come l'equità possa costituire un parametro fondamentale per promuovere un accesso paritario ai servizi essenziali, una protezione adeguata dei rifugiati e dei richiedenti asilo, una integrazione equa dei migranti nel tessuto sociale ed economico del Paese. Tale principio può giustificare trattamenti differenziati per soggetti particolarmente vulnerabili -provenienti, ad esempio, da zone di crisi-, purché tali misure non si traducano in forme di discriminazione verso altri gruppi di migranti (p. 49).
Un ruolo altrettanto significativo dell'equità si riscontra nell'ambito della tutela ambientale, ove agisce sia in funzione preventiva che correttiva. Secondo l'A., tale principio dovrebbe essere applicato in maniera ancora più sistematica dai giudici britannici, al fine di bilanciare equamente i diversi diritti e interessi coinvolti nelle questioni ambientali e, in linea più generale, per ridurre le disuguaglianze e garantire a tutti pari protezione della salute.
Il capitolo affronta, infine, il delicato tema del suicidio assistito, dal quale emerge come l'equità abbia svolto una funzione di bilanciamento limitata a livello giurisprudenziale, come dimostrano le principali sentenze della Corte Suprema che rimettono ogni decisione

in merito al Parlamento; mentre sembra aver acquisito una rilevanza maggiore nel dibattito pubblico dove si è rafforzata l'esigenza di una riforma legislativa in materia.
Nel capitolo successivo, *Promising and Trading*, Dickson esamina il diritto contrattuale, che rappresenta uno degli ambiti in cui il concetto di equità trova una delle forme più estese e diversificate di applicazione. L'A. osserva, innanzitutto, come in tale ambito l'equità costituisca un criterio di mitigazione del rigore della fondamentale *doctrine of consideration*, attraverso, ad esempio, la dottrina della cd. *promissory estoppel*, che consente di dare efficacia a promesse prive di *consideration* e di tutelare le parti contrattuali da situazioni di squilibrio ingiustificate o da comportamenti iniqui (p. 59 ss.).
Il capitolo passa poi in rassegna la legislazione britannica a tutela del consumatore, illustrando la distinzione tra i concetti di *unfair terms, duress, undue influence* e *unconscionable bargains*, ossia clausole o pratiche mediamente o gravemente scorrette, talvolta perfino vessatorie, che vengono codificate dal legislatore per tutelare il consumatore o, più in generale, la parte contrattuale più debole (p. 61 ss; p. 63 ss.). Infine, Dickson valuta l'incidenza dell'equità e della ragionevolezza sulle limitazioni alla libertà commerciale, sulle *penalty clauses*, e sul diritto commerciale in generale, che confermano ulteriormente come l'equità costituisca un parametro rilevante e diffusamente applicato in questa area del diritto.
Accanto al diritto contrattuale un altro ambito particolarmente permeato dal principio di equità è quello del diritto al lavoro, esaminato da Dickson nel capitolo *Employing and Discriminating*. In tale contesto l'A. sviluppa una riflessione sul tema dell'uguaglianza nel mondo del lavoro, affrontando i profili equitativi connessi alla giusta retribuzione, alla tutela contro ogni forma di discriminazione, alle azioni positive e alle discriminazioni positive, al licenziamento per giusta causa, nonché alla salute e alla sicurezza sul lavoro. Temi rispetto ai quali Dickson manifesta un marcato scetticismo circa la possibilità di conseguire un'effettiva uguaglianza sostanziale nell'ordinamento britannico (p. 93).
L'A. esamina alcune delle leggi e delle pronunce giurisprudenziali più significative in tema di uguaglianza sul lavoro, mettendo in luce punti di forza e debolezza del *common law* britannico e interrogandosi su cosa possa essere considerato giusto o ingiusto da prospettive differenti. Sul piano legislativo, rimane centrale l'*Equality Act 2010*, ampiamente richiamato e commentato dall'A., che mira a proteggere le persone da ogni forma di discriminazione, diretta e indiretta, nel lavoro e in ogni altro ambito della vita pubblica. Obiettivo che viene perseguito dall'*Equality Act 2010* tramite la individuazione di nove *protected characteristics* (età; disabilità; cambiamento di sesso (*transgender*); matrimonio e unione civile; gravidanza e maternità; razza; religione o convinzioni; sesso; orientamento sessuale; v. *section 4* dell'*Equality Act 2010*) e la previsione di una serie di rimedi giudiziari volti a riparare eventuali disparità e ingiustizie, specie in materia retributiva (p. 80). L'A. evidenzia, tuttavia, anche i limiti di questa legislazione, soffermandosi, in particolare, sulla esclusione dal novero delle categorie protette dei soggetti svantaggiati per la propria origine sociale, nonché sulle difficoltà legate alla sua effettiva applicazione.
Un'altra legge rilevante, esaminata nel paragrafo dedicato alle azioni positive, è la *Sex Discrimination (Election Candidates) Act 2002,* che consente ai partiti politici di aumentare il numero di candidature donne per contrastare il fenomeno della sottorappresentazione femminile nelle Assemblee elettive. La sua applicazione nell'arco di quattordici anni è riuscita a incrementare la rappresentanza femminile dal 22% al 40,3%, mettendo in evidenza gli effetti positivi di tale misura nell'ambito della vita politica e sociale del Paese (p. 82).

Il capitolo si conclude con una riflessione più generale sul diritto all'uguaglianza, da cui emerge come milioni di persone non abbiano accesso all'educazione, alla sanità e alla abitazione, o versino in condizioni di povertà, conducendo un'esistenza che non può definirsi dignitosa.

Nel capitolo successivo, *Owning and Injuring*, l'A. prosegue la sua riflessione ragionando sul rapporto tra equità e proprietà, mettendo in luce come il diritto dovrebbe garantire un utilizzo più equo della proprietà e prevedere dei rimedi atti a prevenire o a contenere eventuali danni derivanti da usi impropri o da abusi. Dickson affronta questa tematica selezionando ed esplorando alcuni ambiti normativi specifici: dal diritto di *equity* al diritto all'abitare, e dal diritto societario al diritto alla proprietà intellettuale, fino a quello delle responsabilità civili. L'indagine prende avvio dal diritto di *equity* e dal *trust*, soffermandosi, in particolare, sulle figure dell'*implied trust* e del *constructive trust*, che possono essere desunti o imposti dal giudice per motivi di equità e giustizia.

Successivamente, l'A. approfondisce il ruolo dell'equità rispetto alle problematiche abitative, rilevando come il diritto all'alloggio non sia formalmente riconosciuto come un diritto costituzionale nell'ordinamento britannico, ma risulti comunque fondato su alcune specifiche tutele legislative volte a garantire un'abitazione alle persone in difficoltà e a promuovere l'equità abitativa (*Housing Equity*). In questo contesto si colloca anche il fenomeno dello *squatting*, che può essere considerato una risposta -distorta ma sintomatica- alle carenze delle politiche abitative e alla conseguenziale crisi abitativa.

La trattazione si sposta quindi sul diritto societario, ambito nel quale l'equità si configura come un principio guida per la corretta gestione delle imprese e per la tutela dei soci di minoranza, operando frequentemente come strumento di prevenzione e contrasto degli abusi nell'esercizio delle attività di impresa. Infine, l'A. analizza il rapporto tra equità e proprietà intellettuale, mettendo in luce come l'equità rappresenti un parametro giudiziario per operare un bilanciamento tra gli interessi concorrenti dei titolari dei diritti, dei regolatori del mercato e della società in generale.

Dalla disamina complessiva emerge come il principio di equità venga richiamato diffusamente ma in maniera casuale e frammentaria nell'ambito del diritto proprietario, senza trovare ancoraggio in un quadro normativo organico di riferimento o in un complesso di valori e interessi atti a promuovere un uso più giusto e responsabile della proprietà.

L'A. conclude la sua ricerca con il capitolo, *Fighting and Repairing,* dedicato al delicato tema dei conflitti armati e del risarcimento e della riparazione delle vittime, in cui analizza i fondamenti giuridici, i meccanismi di tutela e i rimedi giudiziari vigenti sia a livello internazionale che all'interno dell'ordinamento britannico. Si tratta di un ambito tematico particolarmente complesso, che impone all'A. di portare avanti la sua analisi parallelamente sia sul piano del diritto internazionale che del diritto interno, al fine di chiarire il quadro normativo vigente e di offrire una ricognizione dei principali orientamenti giurisprudenziali, soprattutto in materia di risarcimento del danno e di strumenti compensativi destinati alle varie categorie di vittime.

Il capitolo, ricco di spunti di riflessione, mette in luce, in particolare, i profili di iniquità del diritto internazionale nella regolamentazione dei conflitti armati, nonché alcune significative disparità derivanti dal trattamento differenziato riservato alle diverse categorie di vittime da parte del diritto britannico.

L'A. completa l'analisi interrogandosi sulla crescente influenza del principio di equità nei processi di riabilitazione dei criminali, nel trattamento dei loro dati personali e nella garanzia del *right to be forgotten*. Infine, riflette sulla trasformazione dell'equità nel fondam-

ento di una serie di dottrine giuridiche e rimedi giudiziari -quali l'ingiusto arricchimento, la *ex turpi causa* e le ingiunzioni-, evidenziando la tendenza ad un progressivo ampliamento del suo ambito applicativo.

Con questo capitolo Dickson porta a compimento l'impegnativo percorso di ricostruzione del concetto di *fairness* e delle sue plurime e diversificate declinazioni in ambito legislativo e giurisprudenziale, giungendo all'epilogo dell'opera significativamente intitolato *Fairness as Law*. Il carattere pienamente interdisciplinare del volume consente all'A. di formulare, anzitutto, alcune valutazioni conclusive sulla rilevanza assunta dalla *fairness* in quattro aree centrali del diritto britannico -il diritto amministrativo, penale e probatorio, il diritto dei consumatori e la normativa sul licenziamento illegittimo-, nonché di evidenziarne la progressiva estensione applicativa in altri numerosi settori giuridici. Tali considerazioni confermano la grande versatilità del concetto e la sua capacità di rispondere alle diverse e mutevoli esigenze di giustizia sostanziale emergenti in diversi contesti giuridici e sociali. Su questo aspetto insiste in particolar modo Dickson nelle conclusioni, sottolineando l'esigenza di rendere l'equità uno strumento concettuale "living and breathing" (p. 128), ossia un principio operativo del diritto da tradurre più concretamente nel quadro della legislazione britannica, così da garantirne la piena effettività e una più agevole applicazione in sede giudiziaria. La *fairness,* intesa come *one of the central organising principles of the law*, costituisce, dunque, l'idea portante dell'opera, sviluppata in ogni capitolo dall'A. con cura, rigore analitico e una certa dose di pragmatismo. La tesi di fondo del volume non si risolve, infatti, in una proposta meramente teorica e astratta, ma offre una dimensione applicativa concreta e prospettica, sia pur nella consapevolezza dei limiti che ostano al raggiungimento di un obiettivo così tanto ambizioso quanto auspicabile.

Nel panorama normativo britannico -osserva Dickson- soltanto tre leggi forniscono in maniera relativamente chiara una griglia analitica di criteri idonei a promuovere una applicazione concreta del principio di equità: l'*Unfair Contract Terms Act 1977 (Schedule 2)*, il *Consumer Rights Act 2015 (section 62 (4)-(7)),* l'*Inheritance (Provision for Family and Dependants) Act 1975 (section 3 (1))*. Si tratta di eccezioni in un contesto normativo che, pur mostrando una tendenza ad ampliare il ricorso all'equità, si limita nella maggior parte dei casi a prevedere delle clausole generali di ragionevolezza, proporzionalità, o sul divieto di discriminazioni, senza fornire criteri più puntuali per garantire una interpretazione realmente equitativa delle norme.

Alle difficoltà di strutturare la legge in senso più equo si aggiunge, come osserva Dickson, la necessità di collocarne i contenuti entro un quadro preciso di valori e interessi fissati dal legislatore, in grado di chiarirne il significato e di semplificarne l'interpretazione in sede giudiziaria, ritenendo meramente illusoria la possibilità di distinguere in modo netto tra equità procedurale ed equità sostanziale. Si tratta di un'ulteriore conclusione di particolare rilevanza a cui addiviene l'A., osservando come le indicazioni procedurali sconfinino spesso in questioni di merito e come qualsiasi tentativo serio di definire i criteri per valutare l'equità di atti o condotte debba necessariamente tener conto, congiuntamente, sia di elementi procedurali che sostanziali.

In conclusione, la lettura del volume di Dickson stimola numerose suggestioni e riflessioni, offrendo strumenti interpretativi e prospettive critiche di grande utilità non solo per comprendere la centralità e il potenziale innovativo della *fairness* nel diritto britannico, ma anche la complessità della sfida legata ad una sua applicazione più estesa e sistematica sul piano legislativo e giurisprudenziale, volta a soddisfare -anche solo in parte- la crescente do-

amente consapevole di quanto sia ambiziosa la sfida lanciata, al punto da concludere il lavoro con la seguente citazione: "All I ask is that the attempt be given a fair wind or, as Australian might say, a fair go".

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-Q9B

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a Robert Thomas, Administrative law in action. Immigration administration, Hart, 2022

Monica Capasso
Dottoranda in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione
presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Recensione a Robert Thomas, Administrative law in action. Immigration administration, Hart, 2022

di Monica Capasso*

Abstract (Ita): Il volume Administrative law in action di Robert Thomas analizza l'operato dell'Home Office, al fine di esaminare in modo critico come tale dipartimento sia strutturato e come elabori e attui le politiche migratorie. L'autore, successivamente, si sofferma sui sistemi di monitoraggio e di responsabilità politica dell'organo, individuando, infine, delle proposte di riforma e miglioramento ai fini della tutela dei migranti e richiedenti asilo su suolo britannico. L'analisi si inscrive nella delicata ricerca di un equilibrio tra sicurezza dei confini e tutela dei diritti fondamentali nell'ambito delle politiche sull'immigrazione sul piano europeo e da parte dei paesi dell'UE.

Abstract (Eng): The volume Administrative Law in Action, by Robert Thomas, critically examines the functioning of the Home Office, with the aim of analysing how the department is structured and how it formulates and implements immigration policies. The author then focuses on the mechanisms of oversight and political accountability of the institution, ultimately identifying proposals for reform and improvement to enhance the protection of migrants and asylum seekers on UK territory. The analysis is situated within the broader and complex endeavour to strike a balance between border security and the protection of fundamental rights in the context of immigration policies at the European level and within EU Member States.

Parole chiave: Diritto amministrativo; Dipartimento immigrazione; Politiche migratorie; Scandalo Windrush

Keywords: Administrative law; Home Office; Immigration policy; Windrush scandal

L'opera di Robert Thomas, *Administrative law in action* si colloca nell'ambito degli studi dedicati al diritto migratorio nel Regno Unito e si inscrive nel più ampio dibattito in corso nei paesi europei sul tema. Infatti, a seguito dell'aumento dei flussi migratori degli ultimi decenni sia l'Unione Europea che i singoli stati si interrogano su quali soluzioni adottare per la gestione dei migranti in ingresso[1]. Le normative in materia si articolano in un quadro multilivello, nel quale le problematiche costituzionali si collocano sul piano sovranazionale ed europeo[2]. Sul piano costituzionale, in particolare, emerge una dialettica continua tra potere esecutivo, legislativo e giudiziario nella definizione delle politiche migratorie statali. A riguardo risulta emblematico il caso del Regno Unito, dove si registra un'attrazione della materia migratoria nelle mani dell'Esecutivo[3].

L'obiettivo del volume di Thomas è l'analisi dell'operato dell'*Home Office*, il dipartimento governativo britannico competente in materia di immigrazione. L'intento dell'autore è esaminare in modo critico come tale dipartimento elabori e attui le politiche migratorie, analizzando anche i sistemi di monitoraggio e di responsabilità politica dell'organo. In particolare, partendo dall'analisi delle criticità del sistema, l'opera mira a individuare delle

* Dottoranda in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione presso l'Università degli studi di Bari Aldo Moro

[1] Tra i tanti sul tema, si veda A. De Petris, *Gli accordi bilaterali di esternalizzazione dei migranti: l'Occidente tra diritti umani, coerenza e sindrome di Nimby*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, 2, 2024, 1 ss.

[2] D. Camoni, P. Pannia, *Tutelare i diritti oltre i confini: il ruolo dei giudici di fronte alle politiche statali di controllo dell'immigrazione*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2, 2024, 1 ss.

[3] A riguardo si veda il report di J. Owen, M. Thimont Jack, A. Jacobov, E. Christensen, *Managing migration after Brexit? Six possible futures for the UK's EU migration policy*, IfG – Institute for Government, London, March 2019.

proposte di riforma e di miglioramento, in un'ottica di tutela degli utenti destinatari delle azioni del dipartimento.

L'*Home Office* si articola in tre direzioni responsabili dei diversi aspetti dell'amministrazione dell'immigrazione: *l'UK Visas and Immigration, l'Immigration Enforcement* e la *Border Force*, incaricate rispettivamente di supportare le richieste di visti e permessi di soggiorno su territorio britannico, di applicare la legge e di effettuare i controlli alle frontiere. Dal punto di vista costituzionale, quindi, la politica sull'immigrazione è esclusivamente di competenza del dipartimento, e, in particolare, del Segretario di Stato per l'Interno, soggetto allo scrutinio parlamentare.

Il primo capitolo anticipa alcuni dei punti che verranno trattati nel testo, ponendo immediatamente l'attenzione sull'importanza dell'operato del dipartimento dell'immigrazione, dotato di ampi poteri normativi e del potere decisorio sui ricorsi riguardanti lo status migratorio dei richiedenti e titolare del potere attuativo mediante le decisioni di espulsione. L'autore pone in luce alcune delle problematiche che da sempre caratterizzano il dipartimento, mostratosi nel tempo inadeguato nella gestione del compito affidatogli, come l'enorme quantità di arretrati nelle decisioni e l'incapacità di attuare correttamente le norme sulla migrazione. Thomas evidenzia che tali problemi trovino causa nel contesto politico in cui il dipartimento si trova ad operare, tendenzialmente incapace di gestire un fenomeno sistemico come quello migratorio.

Altro scopo del libro è capire come il diritto amministrativo operi nella pratica, essendo una branca del diritto inseparabile dalle agenzie che lo creano. Tale concetto emerge dal titolo stesso dell'opera, «Diritto amministrativo in azione», il quale evidenzia come l'amministrazione da un lato sia dotata di poteri normativi, mentre dall'altro lato sia titolare di funzioni di attuazione di tali poteri. A riguardo, questione centrale riveste la definizione di diritto amministrativo nell'ordinamento britannico. Infatti, nel pensiero giuridico tradizionale questo viene concepito come potere di controllo della legalità dell'azione amministrativa svolto dalle corti (il cosiddetto «modello della legalità del diritto amministrativo»); tuttavia, una concezione più recente ritiene che il diritto amministrativo si occupi principalmente dell'elaborazione delle politiche e della loro attuazione attraverso le istituzioni amministrative. Le dottrine più recenti, quindi, abbracciano il modello della *governance,* avviando uno studio del diritto amministrativo che non guardi solo ai limiti dell'azione amministrativa, ma veda anche le attività pratiche della governance amministrativa.

L'operato amministrativo è frutto del programma politico dei ministri, i quali sono responsabili davanti al Parlamento, mentre è compito dei funzionari di alto livello attuare gli obiettivi politici di livello superiore. Al di sotto, i funzionari di *front-line* svolgono funzioni specifiche, come prendere decisioni individuali e adottare misure di applicazione. L'amministrazione risponde delle politiche adottate a vari livelli; non solo davanti al popolo, ma anche tramite il controllo interno delle decisioni individuali da parte di funzionari di grado superiore e, infine, tramite rimedi giudiziali avverso le decisioni assunte.

Conclusa la parte introduttiva, nel secondo capitolo viene introdotto nel dettaglio il lavoro del dipartimento dell'immigrazione, analizzando la sua organizzazione, le funzioni, la struttura, le operazioni, la storia e i molteplici contesti in cui opera. L'analisi parte dai poteri di cui è titolare l'*Home Office*: potere di regolamentazione, potere di decisione e potere

di applicazione delle norme. Il potere di regolamentazione si attua sia mediante la legislazione primaria, sia tramite le *Immigration rules*. Il potere decisorio si attua in merito alle decisioni sulle domande presentate dai richiedenti lo status di migrante regolare. Infine, il potere di applicazione delle norme implica la possibilità di interdire l'accesso sul territorio a chi sia privo di autorizzazione.

Dal punto di vista della struttura, il dipartimento è articolato in divisioni generali, sotto direzioni, unità operative per la gestione di casi e unità per il controllo e l'applicazione delle norme. L'indirizzo politico è deciso dagli alti funzionari pubblici e viene attuato dalla dirigenza amministrativa che supervisiona il *middle management*, il quale gestisce il personale operativo di prima linea. Le operazioni quotidiane sono svolte da funzionari, i quali svolgono compiti che non richiedono competenze professionali specifiche. L'organizzazione è sottoposta ad un costante controllo sia interno all'organizzazione, sia politico che giuridico. In particolare, la direzione dell'*Immigration Enforcement* (Controllo dell'immigrazione) dispone di poteri coercitivi.

L'analisi della struttura organizzativa è utile per la comprensione della complessa articolazione interna del dipartimento e per le problematiche che la riguardano. Infatti, l'autore sottolinea come tali articolazioni siano carenti nella comunicazione e nella coordinazione interna. A tale situazione si affianca la prassi della esternalizzazione di un numero crescente di attività amministrative, come la gestione dei centri di detenzione per immigrati e la fornitura di alloggio ai richiedenti asilo. Le lacune del sistema amministrativo sono state rese pubbliche a seguito dello scandalo *Windrush*, analizzato nel terzo capitolo, prodotto della politica migratoria dell'«ambiente ostile» *(hostile environment policy)*, portata avanti dal dipartimento con gli *Immigration Acts* del 2014 e del 2016. Tale politica migratoria prevedeva delle misure specifiche finalizzate a limitare l'accesso ai servizi da parte dei migranti irregolari, in modo da indurli a lasciare il paese volontariamente. Già con l'*Immigration Act* del 1971 erano state previste sanzioni per chi agevolasse la permanenza illegale di immigrati nel Regno Unito; tali misure erano state seguite, nel 1996, dall'introduzione di restrizioni all'impiego di immigrati irregolari e, nel 1999, da sanzioni a vettori aerei e operatori responsabili del trasporto di migranti irregolari nel paese. Le misure punitive per i vettori responsabili dei trasporti estendevano quelle già introdotte nel 1987.

Successivamente, gli *Immigration Acts* del 1999 e 2002 hanno limitato l'accesso ai benefici sociali per gli individui senza permesso di soggiorno, come con la previsione del sistema *Right to Rent*. Tale misura richiede che i proprietari di immobili verifichino il permesso di soggiorno del potenziale affittuario prima di concedere la locazione. Negli anni successivi, misure simili hanno previsto il diniego della patente di guida per chi non fosse in grado di dimostrare la legalità del soggiorno o il divieto di accesso ai servizi bancari per i migranti irregolari. Alcune limitazioni hanno riguardato anche l'ambito sanitario.

Tali politiche hanno destato da subito perplessità, non solo in merito al rischio di conseguenze discriminatorie e disumane per i migranti irregolari, ma anche per la possibilità di colpire persone legalmente presenti sul territorio ma impossibilitate a dimostrarlo. Nella pratica entrambi gli scenari si sono poi verificati. In merito al secondo timore, nel 2017 la stampa portò alla luce lo scandalo *Windrush,* rendendo noto che circa 500.000 persone provenienti prevalentemente dai paesi caraibici del *Commonwealth*, giunte nel Regno Unito

tra il 1948 e il 1973, fossero state ingiustamente private dell'accesso ai servizi, poste in detenzione per motivi di immigrazione, espulse o private del permesso di rientrare nel Paese, pur essendo legalmente residenti nel Regno Unito da decenni.
Tale situazione si era verificata poiché la cosiddetta «generazione *Windrush*» aveva ottenuto il diritto di residenza nel Regno Unito perché arrivata prima del 1° gennaio 1973, data di entrata in vigore dell'*Immigration Act* del 1971. La legge conferiva loro esplicitamente uno status distinto: il *right of abode* (diritto di residenza permanente). Tuttavia, al momento dell'arrivo il Ministero dell'Interno non rilasciò documenti ufficiali che dimostrassero il loro status. Inoltre, non conservò registrazioni e, in seguito, distrusse le carte di sbarco. Negli anni, la memoria istituzionale del Ministero sull'unicità della posizione della generazione *Windrush* si affievolì, soprattutto a causa dell'evoluzione delle politiche migratorie a seguito dell'aumento delle richieste di asilo negli anni '90 e 2000. Negli anni 2010, l'attenzione si spostò sull'inasprimento dei controlli migratori e sull'introduzione delle cosiddette misure di ambiente ostile.
Pertanto, molti soggetti della generazione *Windrush*, pur essendo residenti di lunga data, non furono riconosciuti come aventi diritto a vivere nel Regno Unito. Le misure ostili, pensate per scoraggiare chi era senza status legale, colpirono persone che avevano il diritto legale di rimanere. Per regolarizzare lo status di tali soggetti vennero utilizzati istituti alternativi come la residenza di lunga durata, il rientro da residenti, oppure la richiesta del *No Time Limit*, che non conferisce uno status, ma conferma ufficialmente quello già esistente. Tuttavia, a causa dell'applicazione in ambito amministrativo del criterio della prova penale («oltre ogni ragionevole dubbio»), molte richieste furono respinte, anche quando accompagnate da abbondante documentazione.
A seguito dello scandalo *Windrush* vi furono gravi ripercussioni politiche. Inoltre, vennero redatti rapporti da parte di commissioni parlamentari e una revisione indipendente, la «Revisione *Windrush*», condotta da Wendy Williams, incaricata dal Ministero dell'Interno. Tra le varie conclusioni la «Revisione Windrush» osservò che l'*Home Office* non avesse considerato le questioni di uguaglianza e diversità, un aspetto importante del processo di elaborazione delle politiche, in osservanza dell'*Equality Act* 2010, in forza del quale tutte le autorità pubbliche sono soggette al dovere di uguaglianza del settore pubblico (PSED), all'eliminazione di ogni forma di discriminazione e alla promozione delle pari opportunità. Ciò fu confermato dalla *Equality and Human Rights Commission* (EHRC), che rilevò che il dipartimento non aveva rispettato il PSED, non comprendendo l'impatto che le misure ostili avrebbero potuto avere sulla generazione *Windrush* e i loro discendenti.
In definitiva, da analisi successive allo scandalo, emerse che l'*Home Office* avesse sviluppato la politica dell'ambiente ostile in tempi rapidi, sotto notevole pressione da parte dei ministri, senza valutare le sue possibili conseguenze, specialmente sulle persone di origine caraibica. Il Ministro dell'Interno, a seguito della *Revisione Windrush*, rese note le sue scuse ufficiali e accettò le 30 raccomandazioni formulate in tale sede.
Nei capitoli successivi, Thomas riprende l'analisi di alcune questioni tecniche utili ai fini della comprensione del sistema amministrativo nell'ambito dell'immigrazione. In particolare, il capitolo quattro affronta questioni trasversali sollevate dalle regole e dalle linee guida sull'immigrazione. Tali regole sono emanate dal governo e soggette all'approvazione

ministeriale. Non sono sottoposte alla supervisione parlamentare, il quale non ha potere di emendamento. Rispetto al carattere più episodico della legislazione primaria, la formulazione delle regole amministrative è un processo molto più continuo. Le regole amministrative sull'immigrazione, le *Immigration Rules,* assumono un ruolo centrale, poiché guidano i *caseworker* sui criteri da applicare nel decidere le domande di regolarizzazione dello status migratorio. Inoltre, individuano i requisiti, i documenti e le prove necessarie ai fini del riconoscimento della legalità del soggiorno.

A queste si affiancano politiche e istruzioni emesse all'interno del dipartimento, costituenti norme di *soft law*. Tra queste si possono distinguere le politiche ufficiali pubblicate, come i *White Papers*, le politiche interne formali e le pratiche amministrative interne informali. La presenza dell'eccessiva frammentazione e articolazione del dipartimento ha comportato una diffusione non coordinata di tale molteplicità di fonti, sebbene nel corso degli anni l'*Home Office* abbia cercato di semplificare, razionalizzare e chiarire le proprie linee guida.

Il tema delle fonti normative è strettamente collegato all'analisi della gestione dei casi di immigrazione e alla necessità di processare un enorme volume di domande giudiziarie. Il capitolo successivo, il quinto, analizza, quindi, il *caseworking,* ovvero l'attività decisionale sui singoli casi. Infatti, la posizione di migrante regolare deriva dal rispetto dei requisiti previsti dalle *Immigration Rules* e l'autorizzazione alla permanenza può vertere su motivi di lavoro, studio, famiglia, visite, asilo, residenza prolungata.

L'autore distingue due tipi di *casework*: le *Binary work stream processing*, decisioni semplici e standardizzate, basate su regole oggettive (es. visti per visitatori), svolte da funzionari junior senza grande discrezionalità; e le *Judgemental decisions,* ovvero decisioni più complesse che richiedono valutazioni soggettive (es. asilo, violenza domestica, diritti umani), dove si effettuano dei colloqui e si valuta la credibilità del richiedente.

Le decisioni sono formalmente prese a nome del Segretario di Stato, ma nella pratica vengono prese ogni giorno da migliaia di funzionari junior che affrontano problematiche come l'elevato *turnover* di personale, il ricorso a personale esterno per lo smaltimento dell'arretrato, la carenza cronica di risorse, l'aumento costante del numero di domande. Tali criticità comportano talvolta valutazioni affrettate o poco accurate. L'*Home Office* è intervenuto negli ultimi anni implementando gli strumenti digitali, passando a sistemi di richiesta online e affidando la gestione iniziale (biometria, passaporti) a partner commerciali nei centri di domanda di visti all'estero. Questo cambiamento ha però generato difficoltà operative, soprattutto nei periodi di picco (come l'inizio dell'anno accademico), con ritardi nell'emissione dei visti e problemi per molti studenti stranieri.

Con il capitolo sei, Thomas passa all'analisi dei sistemi di ricorso avverso le decisioni iniziali sui casi: le revisioni amministrative, gli appelli ai tribunali e le revisioni giudiziarie «individuali» svolte principalmente dall'Alta Corte (*Upper Tribunal, Immigration and Asylum Chamber*).

Analizzando la revisione amministrativa l'autore osserva come sia un meccanismo ibrido, tra controllo interno della qualità e strumento di riparazione. Infatti, i richiedenti possono chiedere la revisione di decisioni negative derivate da errori, limitandosi a verificare se il decisore originale abbia valutato in maniera non corretta le informazioni fornite. La revisione interna è più rapida e meno costosa di un appello giudiziario, tuttavia non prevede

un ulteriore diritto di appello e la gestione interna da parte del dipartimento non offre garanzie paragonabili a quelle dell'indipendenza giudiziaria. Inoltre, il processo tende più a dimostrare che l'*Home Office* non ha sbagliato, piuttosto che a garantire il miglior risultato possibile per il richiedente.

Dall'altra parte, i ricorsi in tribunale offrono ai richiedenti un rimedio giudiziario indipendente: un giudice esamina le prove, ascolta testimonianze e le deposizioni orali, quindi emette una decisione dettagliata che sostituisce quella del dipartimento, sia su questioni di diritto che di fatto. I tribunali seguono le stesse regole dei funzionari, ma le decisioni sono prese da giudici indipendenti, elemento che aumenta la fiducia rispetto alla burocrazia impersonale.

Prima del 2014, i richiedenti potevano appellare direttamente molti tipi di rifiuti, come quelli sul permesso di soggiorno. Dopo la riforma del 2014, si può presentare appello solo in caso di violazione di diritti umani o del diritto di asilo. Di conseguenza, i migranti hanno meno possibilità di ricorrere per questioni «amministrative» ordinarie, indebolendo il sistema della giustizia amministrativa.

Infine, è previsto lo strumento della revisione giudiziaria. In tale ipotesi il giudice può intervenire solo in caso di errore di diritto. Molti casi si risolvono nella fase iniziale e spesso il Governo accetta di rivedere la decisione entro tre mesi. La revisione giudiziaria è utile per identificare errori basilari nel giudizio, come il mancato esercizio corretto della discrezionalità, l'errata applicazione delle regole, il mancato rispetto delle linee guida dei tribunali o la mancata considerazione di prove rilevanti.

Guardando complessivamente a revisioni, appelli e ricorsi, si individuano alcune caratteristiche comuni: sono rimedi reattivi, cioè spetta ai singoli decidere se ricorrervi; si concentrano esclusivamente sul singolo caso, ignorando la possibilità che gli errori siano parte di problemi sistemici più ampi. Inoltre, gli esiti raramente producono un miglioramento organizzativo. I giudici tendono a evitare di vedere errori individuali come parte di tendenze più ampie, focalizzandosi sulle singole controversie.

Il capitolo sette analizza come il dipartimento cerca di far rispettare i controlli sull'immigrazione e la sua *performance* in questo ambito, considerando i diversi meccanismi di enforcement e compliance utilizzati dal dipartimento. Infatti, a seguito delle decisioni, di eventuali impugnazioni o revisioni giudiziarie, si pone il problema dell'applicazione delle misure. Le agenzie amministrative hanno vari poteri, ma la questione fondamentale è come questi poteri vengano usati nella pratica e con quali conseguenze, sia in termini di obiettivi politici sia di impatto sugli individui.

In particolare, l'autore analizza le varie strategie che gli enti amministrativi potrebbero adottare per indurre al rispetto delle norme sull'immigrazione. La prima ipotesi potrebbe prevedere l'abbandono totale di una politica migratoria, ma tale azione si mostra a prima vista come non proponibile per il disordine che comporterebbe. In alternativa, potrebbe esserci un'amnistia per regolarizzare chi si trova in una situazione di illegalità. Tuttavia, questa soluzione incoraggerebbe future immigrazioni irregolari. Un altro approccio, sperimentato in passato, consiste nella persuasione al rispetto delle regole, con minacce pubbliche di rimpatrio per i trasgressori o incentivi al rientro volontario. Anche questa strategia risulta fallace poiché la sua efficacia risulta estremamente variabile. Il metodo tradizionale

prevede la detenzione e la rimozione forzata di chi è senza status. Ciò include la detenzione amministrativa e la deportazione dei migranti irregolari. Ci sono, tuttavia, molte difficoltà pratiche in merito a tale approccio, tra cui la necessità di accordi con i paesi d'origine dei migranti. Un'altra strategia consiste nel rendere difficile la permanenza dei migranti irregolari, incentivando così la partenza volontaria. Questo è il risultato delle misure dell'ambiente ostile, che impediscono ai migranti irregolari di lavorare, di accedere all'assistenza sanitaria, di aprire conti bancari, di affittare case o ottenere patenti. Tuttavia, il coinvolgimento di attori terzi può distorcere l'applicazione di tali misure e, come dimostrato dal caso *Windrush*, può portare a effetti troppo estesi, che penalizzano anche chi è legalmente presente sul territorio. Un'altra opzione prevede il ricorso a tutte queste strategie contemporaneamente, ma in modi diversi.

Analizzate le strategie praticabili, Thomas descrive l'operato dell'*Immigration Enforcement*, la direzione dell'*Home Office* responsabile della prevenzione della migrazione illegale, della lotta a reati legati all'immigrazione e della rimozione fisica di persone senza permesso di soggiorno, sia in maniera volontaria che forzata. Gli agenti hanno ampi poteri coercitivi: possono perquisire, arrestare, sequestrare documenti, trattenere persone in detenzione amministrativa, arrestare lavoratori irregolari e sanzionare i datori di lavoro. Alcune funzioni sono state esternalizzate, come la gestione dei centri di detenzione e il servizio di scorta, affidate a *contractor* privati. Dopo l'analisi delle funzioni di tale direzione, il contributo analizza alcune criticità, sottolineando nuovamente la mancanza di coordinamento interno e l'assenza di un sistema efficace di monitoraggio degli effetti delle politiche, lacuna che ha comportato errori gravi come lo scandalo *Windrush*. Infatti, risulta evidente come le responsabilità interne siano legate *all'accountability* esterna. L'autore evidenzia che sebbene esistano meccanismi di controllo come NAO e PAC, manchi la capacità interna di comprendere e gestire l'impatto delle proprie azioni. Sono dunque necessarie riforme amministrative profonde per costruire un sistema efficace, equo e rispettoso dei diritti.

In merito al sistema dei controlli sull'operato del dipartimento dell'immigrazione, il capitolo otto analizza il ruolo della revisione giudiziaria *(judicial review)*. In particolare, il *judicial review* serve a garantire che l'amministrazione agisca nel rispetto della legge. Questo strumento giuridico ha la funzione di correggere problemi sistemici e di indirizzare l'amministrazione nel suo operato.

Infine, il capitolo nove indaga il fenomeno dell'oppressione burocratica, cioè quei comportamenti e quelle azioni amministrative che causano danni ingiustificati alle persone a causa di ritardi nelle decisioni, trattamenti disumani, errori, comunicazione inefficace, gestione inefficiente dei reclami. Nel contesto dell'immigrazione l'oppressione burocratica è percepita come particolarmente grave, considerata la vulnerabilità dei soggetti coinvolti e la più alta probabilità che si verifichino episodi di discriminazione o di ritardi a causa del carico di lavoro eccessivo per l'amministrazione. L'autore osserva come l'oppressione burocratica abbia un impatto significativo sulle persone, comportando piccoli disagi (siti malfunzionanti, moduli confusi) o, talvolta, gravi abusi (richiedenti asilo rimpatriati illegalmente e sottoposti a tortura, lo scandalo *Windrush,* abusi nei centri di detenzione). A titolo esemplificativo, si segnala la detenzione per motivi di immigrazione nei centri di detenzione per immigrati (IRC), dove i migranti possono essere ristretti senza un limite temporale

definito, poiché i principi di *Hardial Singh* fanno riferimento genericamente ad un «periodo ragionevole» come termine per la detenzione amministrativa.
In sintesi, l'autore nota che l'oppressione burocratica sia una caratteristica endemica dell'amministrazione dell'immigrazione, per la quale nessun singolo meccanismo di controllo risulta sufficiente. Giunge a tale conclusione a seguito dell'analisi dei vari strumenti di controllo attuati in merito, auspicando che il sistema migliore sia un modello ridondante in cui una varietà di soluzioni operino contemporaneamente. In particolare, ritiene che, ai fini di tutela dei migranti, servano più strumenti di contrasto attivi che affianchino a meccanismi esterni di controllo l'attuazione di riforme interne.
Il capitolo conclusivo del contributo, il decimo, trae delle riflessioni dalle analisi svolte. Primariamente, l'autore osserva come la legittimità amministrativa dipenda dalla capacità di trattare gli individui in modo equo e umano. Tale obiettivo può essere perseguito avviando una riforma del sistema che intervenga su più fronti. I migranti si trovano spesso a dover fronteggiare costi amministrativi molto alti per regolamentare la loro posizione, essendo spesso vittime di rifiuti fondati su errori o motivazioni insufficienti. Questo comporta un gran numero di ricorsi, appelli e revisioni e, conseguentemente, ritardi nelle decisioni e un gran numero di arretrati. Il dipartimento è eccessivamente articolato e non ben coordinato al suo interno. Anche l'applicazione delle leggi sull'immigrazione è spesso problematica. Inoltre, il dipartimento non valuta le conseguenze delle politiche attuate e spesso i migranti sono vittime dell'oppressione burocratica.
Tuttavia, dopo lo scandalo *Windrush* qualche miglioramento è stato avviato. Il problema principale, ostacolo a riforme sistemiche, rimane la forte pressione politica a cui soggiace l'*Home Office.* Per bilanciare tale situazione è necessario potenziare in modo significativo le sue capacità amministrative. Prima di proporre riforme, bisogna analizzare due aspetti fondamentali: la legittimità amministrativa e la sfida del *design* istituzionale.
La legittimità amministrativa è fondata su vari principi: autorità, democrazia, competenza, partecipazione ed efficienza. Il dipartimento basa gran parte della sua legittimità sulla responsabilità ministeriale, tuttavia Thomas ritiene che sia necessario distinguere chiaramente tra responsabilità politica e amministrativa per evitare interferenze e favorire un controllo efficace e imparziale. Infatti, considerato che il Dipartimento per l'Immigrazione è chiamato a svolgere funzioni complesse e talvolta in conflitto tra loro, la sua legittimità non può derivare solo dall'autorità ministeriale, ma deve basarsi su competenza, equità, legalità e trasparenza. Lo scandalo *Windrush* ha mostrato le gravi conseguenze di un modello troppo politicizzato e burocratico.
In merito al *design* istituzionale, il problema principale riguarda il modo in cui il Dipartimento per l'Immigrazione è strutturato, in particolare il rapporto tra ministri e funzionari e la loro responsabilità. Attualmente, secondo la dottrina della «responsabilità ministeriale», i ministri sono responsabili sia della politica sia delle decisioni operative. Tuttavia, questo sistema è superato e problematico: consente ai ministri di intervenire per fini politici nelle attività amministrative, ma di scaricare la colpa sui funzionari in caso di fallimenti operativi, ostacolando la vera responsabilità e il controllo parlamentare. L'autore ipotizza la creazione di agenzie indipendenti, guidate da un direttore esecutivo, che sian-

o responsabili verso il Parlamento e non siano soggette a interferenze politiche nelle decisioni sui singoli casi.
Infine, un ulteriore problema è rappresentato dalla mancanza di trasparenza degli obiettivi politici del governo in materia di immigrazione. Il contributo suggerisce l'introduzione di un «piano annuale sull'immigrazione», in cui il governo definisca obiettivi chiari, modalità di attuazione e criteri di valutazione, da presentare al Parlamento, prevedendo un obbligo di legge. Tale Piano dovrebbe prefissare obiettivi realizzabili, frutto di un dibattito trasparente e realistico, dopo una attenta valutazione sulle capacità reali del dipartimento, imparando dal caso *Windrush*.
L'opera si chiude con l'auspicio, da parte dell'autore, dell'applicazione di tali considerazioni anche ad altri dipartimenti governativi del Regno Unito, ritenendo che alcuni concetti analizzati siano utilizzabili altrove, pur tenendo conto delle specificità di ogni singola amministrazione.
Il libro offre un contributo significativo al dibattito sul diritto migratorio nel Regno Unito perché, partendo dall'analisi del funzionamento dell'*Home office* e dell'apparato amministrativo in materia migratoria, mette in evidenza le criticità del sistema, sottolineando disfunzioni sistemiche e la presenza di strumenti inefficaci alla tutela dei diritti dei migranti. Inoltre, sottolinea la tendenza allo spostamento della politica migratoria nelle mani dell'Esecutivo e il frequente ricorso a fonti secondarie nella sua regolamentazione, limitando il potere del Parlamento in tale ambito. Infine, evidenzia come le politiche migratorie britanniche degli ultimi anni riflettano un approccio securitario e di chiusura dei confini, volto a scoraggiare nuovi ingressi e a rendere più complessa la regolarizzazione della posizione dei migranti già presenti su suolo britannico.
Tali criticità si rinvengono anche nel panorama europeo. Infatti, nell'ambito del sistema europeo dell'immigrazione e l'asilo, da ultimo disciplinato dal *Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*[4], le politiche migratorie sembrano perseguire un obiettivo securitario invece che la creazione di un sistema che garantisca la tutela dei diritti dei migranti[5]. E tale trend è il riflesso delle politiche migratorie dei paesi membri.
A ben vedere, infatti, negli ultimi anni le politiche migratorie degli stati europei sono state caratterizzate dal restringimento dell'accesso sia alla protezione internazionale che al permesso di soggiorno per motivi economici[6]. Tali politiche si ispirano ad un approccio securitario, il quale comporta la previsione, da parte dei paesi, di limiti all'accesso sia fisici[7] che

[4] Sul *Nuovo Patto europeo sulla migrazione e l'asilo*, tra i tanti autori, si veda G. Morgese, *Nuovo Patto Ue su migrazione e asilo: una solidarietà flessibile, poco incisiva, inutilmente complessa*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2024.
[5] Tra i vari autori sulla securitizzazione delle politiche europee sull'asilo e l'immigrazione si veda S. Léonard, *EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices*, in *European Security*, 19, 2010, pp. 231-254 e G. Campesi, *Migrazioni, sicurezza e confini nella teoria sociale contemporanea*, in *Studi sulla questione criminale*, 7, 2012, 7-30.
[6] N. Maggini, *Chapter 2. Between Numbers and Political Drivers: What Matters in Policy-Making*, in V. Federico, S. Baglioni (cur.), *Migrants, Refugees and Asylum Seekers' Integration in European Labour Markets. A Comparative Approach on Legal Barriers and Enablers*, Berlino, 2021, 19, pp. 22-25.
[7] A riguardo si pensi alla prassi dell'Italia del respingimento in mare dei migranti. Si veda la sentenza della Corte Edu [GC], *Hirsi Jamaa e altri c. Italia*, ric. n. 27765/2009, 23 febbraio 2012.

procedurali[8]. Anche i paesi europei si mostrano, quindi, più orientati alla tutela dei confini che alla garanzia dei diritti fondamentali e delle libertà dei migranti.

Infine, sul piano costituzionale, anche nei paesi europei si registra una tendenza recessiva della regolazione legislativa e una marginalizzazione degli organi rappresentativi, con conseguente ricorso ad atti dell'Esecutivo nella governance migratoria[9].

[8] A titolo esemplificativo si pensi al sistema *hotspot* per il quale l'Italia è stata condannata più volte dalla Corte Edu. Alcune condanne sono analizzate in R. Cherchi, *L'approccio hotspot e i diritti umani: le condanne dell'Italia nella sentenza della Corte Europea dei diritti J.A. e altri c. Italia e nelle successive A.E. e altri c. Italia, A.B. c. Italia, A.S. c. Italia, W.A. e altri c. Italia, M.A. c. Italia*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 1, 2024, 1 ss.

[9] Per approfondire il sistema delle fonti nella *governance* dell'immigrazione in Italia, si veda M.A. Gliatta, *Governance dell'immigrazione in Italia, crisi della legge e (non) ruolo dei regolamenti dell'esecutivo*, in *Federalismi.it*, 2017, 2.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-A4Z

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione di A Troubled Constitutional Future: Northern Ireland After Brexit di Mary C. Murphy e Jonathan Evershed

Clara Indellicati
Dottoranda di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle Società in Transizione, Università di Bari

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Recensione di A Troubled Constitutional Future: Northern Ireland After Brexit di Mary C. Murphy e Jonathan Evershed

di Clara Indellicati*

Abstract (Eng): In A Troubled Constitutional Future: Northern Ireland After Brexit examines the complex and evolving constitutional status of Northern Ireland post Brexit. The book explores the political and constitutional implications of the United Kingdom's withdrawal from the European Union, focusing on the position of Northern Ireland, which shares a border with the Republic of Ireland, an EU member state. The authors analyze how Brexit has strained the Good Friday Agreement and raised questions about sovereignty, governance, and the future of the Irish border. The book delves into the challenges facing Northern Ireland, including the potential for renewed political instability, the impact on intergovernmental relations, and the tensions surrounding national identity. Murphy and Evershed provide a comprehensive assessment of the uncertain constitutional future of Northern Ireland and its place in the post-Brexit UK.

In *A Troubled Constitutional Future: Northern Ireland After Brexit*, gli autori Mary C. Murphy e Jonathan Evershed offrono ai lettori un'analisi puntuale e dettagliata delle sfide politiche e costituzionali nate a seguito della Brexit, prendendo in esame i diversi scenari possibili per il futuro costituzionale dell'Irlanda del Nord, una regione caratterizzata da una storia complessa di divisioni politiche e identitarie. Quali sono le implicazioni della Brexit per l'Irlanda del Nord? Quali sono le sue possibili evoluzioni o involuzioni future? Queste sono le domande fondamentali al centro del libro e alle quali gli autori provano a dare risposta.

Come ben noto, la storia delle relazioni tra Irlanda e Regno Unito, definita dalla violenza del colonialismo britannico e dalla sua eredità, è costellata di sanguinosi conflitti. Per secoli, la politica sull'isola d'Irlanda è stata definita da disordini, ribellioni e rivolte, e segnata dall'ostilità tra nativi e coloni, protestanti e cattolici, unionisti e nazionalisti.

Soltanto nel 1998 ci si avvicinò alla fine dei c.d. *Troubles*, delle violenze che avevano segnato per decenni la storia del Paese, grazie ai negoziati conclusi tra gli allora capi dei governi britannico e irlandese, Tony Blair e Bertie Ahern, che avevano annunciato a Belfast la firma dei cosiddetti Accordi del Venerdì Santo, uno dei momenti più importanti del lungo e difficoltoso processo di pace nell'Irlanda del Nord, che ridisegnarono i rapporti tra Irlanda e Regno Unito, stabilendo il riconoscimento reciproco delle istanze repubblicane e unioniste.

Tuttavia, mentre l'Irlanda del Nord appena quattro anni fa celebrava il suo centesimo anniversario, il suo futuro costituzionale dopo il referendum sulla Brexit del 2016 non è mai stato così incerto, né il dibattito sull'unificazione irlandese così saliente.

Il libro, dunque, si inserisce in un contesto storico e politico molto delicato: l'Irlanda del Nord ha vissuto, e continua a vivere, una profonda divisione tra unionisti, che si identificano come britannici e favorevoli alla permanenza del territorio nell'Unione, e nazionalisti, che aspirano a una maggiore unione con la Repubblica d'Irlanda e vedono la Brexit come un ostacolo alla realizzazione di un'Irlanda unita. In questo scenario, a parer degli autori, la Brexit ha creato un momento di profonda incertezza e instabilità sia economica che politica, sollevando una serie di questioni costituzionali che riguardano non solo il futuro politico dell'Irlanda del Nord

* Dottoranda di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle Società in Transizione, Università di Bari

* Dottoranda di ricerca in Diritti, Istituzioni e Garanzie nelle Società in Transizione, Università di Bari.

ma anche la sua stessa identità, riportando così la questione irlandese al centro della politica britannica. In questo saggio gli autori considerano il fenomeno della Brexit come una "congiuntura costituzionale critica" per l'Irlanda del Nord, un evento che ha la possibilità di determinare cambiamenti profondi e irreversibili.

Come notano gli studiosi Bulmer e Burch «*Historical institutionalism is not only concerned with identifying the type and degree of transformation taking place, but also with examining those 'critical moments' when an opportunity arises for significant change. Such opportunities may not be realized and exploited but, if they are, the outcome is a 'critical juncture' at which there is a clear departure from previously established patterns*»1. E a tal riguardo, Mary C. Murphy e Jonathan Evershed ben sottolineano come, sebbene la Brexit abbia creato le condizioni per un cambiamento costituzionale, non è detto che ciò possa tradursi automaticamente in una modifica dello status costituzionale dell'Irlanda del Nord. Dunque, con una sequenza di sette capitoli, che segue un *fil rouge* che si sviluppa lungo l'intero processo politico e costituzionale legato alla Brexit, gli autori offrono un sintetico ma esaustivo panorama sulle questioni che hanno maggiori probabilità di essere influenti e potenzialmente trasformative nel determinare il futuro costituzionale dell'Irlanda del Nord.

Il volume si apre con una disamina delle dinamiche costituzionali e politiche che caratterizzano l'Irlanda del Nord, divisa tra unionisti, che vedono l'Irlanda del Nord come parte integrante del Regno Unito, e nazionalisti, che si identificano maggiormente con l'Irlanda e auspicano l'unificazione con la Repubblica d'Irlanda. All'interno di questo microcosmo di divisioni identitarie e politiche, la Brexit ha ulteriormente esacerbato le divisioni interne e riacceso le tensioni politiche: mentre i partiti unionisti, come il *Democratic Unionist Party*, hanno sostenuto la posizione favorevole all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, i partiti nazionalisti, tra cui il Sinn Féin, hanno invece sostenuto il *Remain.*

Gli autori evidenziano come la Brexit abbia portato a un rafforzamento delle identità politiche esistenti, con gli unionisti che hanno visto l'uscita come un atto di rafforzamento della loro posizione nel Regno Unito e i nazionalisti che l'hanno interpretata come un'opportunità per una possibile unificazione con l'Irlanda.

Il secondo capitolo analizza come la Brexit abbia avuto un impatto destabilizzante sull'Irlanda del Nord, più che su qualsiasi altra regione del Regno Unito. La decisione di lasciare l'Unione europea ha creato incertezze economiche, politiche e costituzionali, riaprendo ferite storiche e mettendo a rischio il delicato equilibrio raggiunto con l'Accordo del Venerdì Santo del 1998. Uno dei problemi emersi a seguito del referendum del 2016 ha riguardato il confine tra l'Irlanda del Nord e la Repubblica d'Irlanda, dal momento che il Regno Unito premeva per una c.d. *hard Brexit*, e cioè l'uscita sia dal mercato unico che dall'unione doganale dell'Unione europea, ma allo stesso tempo richiedeva che non ci fosse un confine rigido sull'isola d'Irlanda, per non minare la pace raggiunta tra le due parti. E proprio questa contraddizione è stata al centro delle difficoltà nei negoziati tra il Regno Unito e l'Unione europea, causando lunghi periodi di stallo politico. Soltanto dopo lunghe trattative, il Regno Unito e l'Unione europea hanno raggiunto un compromesso, noto come Protocollo sull'Irlanda del Nord, che ha evitato la creazione di un confine fisico

1 S. BULMER, M. BURCH, *Organizing for Europe: Whitehall, the British state and European Union, in Public Administration*, 76(4), 1998, pp. 621-628.

tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda, mantenendo il Nord all'interno del mercato unico dell'Unione europea.

Il terzo capitolo esamina il nazionalismo irlandese nel contesto post-Brexit, evidenziando come l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea abbia influito sulle aspirazioni di riunificazione dell'Irlanda. La Brexit ha certamente creato un'opportunità storica per il nazionalismo irlandese, ma ha anche generato rischi e incertezze. Infatti, dopo il referendum del 2016, i nazionalisti irlandesi si sono ritrovati di fronte a una situazione alquanto ambigua: da un lato, la Brexit ha minacciato i rapporti tra Irlanda del Nord e Repubblica d'Irlanda, nonché la stabilità garantita dall'Accordo del Venerdì Santo; dall'altro, ha fornito un'occasione per rilanciare il dibattito sulla riunificazione.
Il Sinn Féin, il più grande partito nazionalista dell'Irlanda del Nord, ha colto la Brexit come un'opportunità per chiedere un referendum sull'unità irlandese, sostenendo che il Nord dovrebbe poter tornare nell'Unione europea attraverso la riunificazione con la Repubblica d'Irlanda. Tuttavia, il percorso verso un'Irlanda unita resta ad oggi alquanto complesso.
Il quarto capitolo, invece, esplora il movimento unionista dell'Ulster e le profonde sfide che ha affrontato a seguito della Brexit. Gli unionisti nordirlandesi si identificano fortemente come britannici e hanno tradizionalmente sostenuto politiche che rafforzano il legame tra l'Irlanda del Nord e il resto del Regno Unito. Tuttavia, la Brexit ha messo in crisi questa identità. Nel 2016, la maggioranza degli unionisti ha votato per lasciare l'Unione europea, spinti dall'idea di riaffermare la sovranità britannica. Il Partito Democratico Unionista, il principale partito unionista, è stato uno dei più forti sostenitori della Brexit, convinto che avrebbe rafforzato il ruolo dell'Irlanda del Nord nel Regno Unito. In realtà, la Brexit ha indebolito il movimento unionista, mettendo in discussione la sua capacità di mantenere l'Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito nel lungo periodo, a causa dell'introduzione di nuovi controlli doganali tra l'Irlanda del Nord e la Gran Bretagna, generando malcontento tra gli unionisti, che lo hanno percepito come una separazione dal resto del Regno Unito.
Il quinto capitolo è dedicato al ruolo all'interno della politica nordirlandese del
c.d. *middle ground*, quella parte dell'elettorato e di partiti che non si identificano né con il nazionalismo irlandese né con l'unionismo britannico. In particolare, l'analisi si concentra sulla crescita dell'*Alliance Party of Northern Ireland*, il principale partito centrista, e sul suo ruolo nel contesto post Brexit. Storicamente, la politica nordirlandese è stata dominata dal conflitto tra unionisti e nazionalisti, lasciando poco spazio a posizioni neutrali. Tuttavia, negli ultimi anni, e soprattutto dopo la Brexit, il Partito dell'Alleanza ha ottenuto un significativo aumento di consensi. Questo successo è stato interpretato come un segnale che una parte crescente della popolazione vuole superare le divisioni e cerca un'alternativa alle tradizionali politiche identitarie. E la Brexit ha giocato un ruolo cruciale nel rafforzare questo centro politico. Nonostante la crescita elettorale, il Partito dell'Alleanza deve però affrontare diverse sfide: il sistema politico nordirlandese è ancora fortemente basato sulla divisione tra unionisti e nazionalisti e i partiti che si dichiarano neutrali faticano a ottenere un certo grado di influenza nelle decisioni politiche.
Il futuro del Partito dell'Alleanza dipenderà dalla sua capacità di mantenere il sostegno di elettori provenienti da entrambe le parti e di affermarsi come un'alternativa credibile
ai partiti tradizionali. La sua crescita suggerisce che esiste un'esigenza per una politica meno divisiva, ma il contesto nordirlandese rimane complesso con una instabilità politica ancora presente e il dibattito sulla riunificazione che si fa sempre più forte, il partito dovrà trovare un equilibrio tra la sua identità neutrale e la necessità di affrontare le grandi questioni costituzionali che incombono sull'Irlanda del Nord.

Il sesto capitolo esamina il complesso rapporto tra il governo britannico e irlandese, evidenziando come la Brexit abbia destabilizzato un equilibrio già fragile e abbia riaperto questioni storiche mai del tutto risolte. Il rapporto tra Regno Unito e Irlanda è stato segnato per secoli da conflitti e tensioni, culminati con la divisione dell'isola nel 1921. La creazione dello Stato Libero d'Irlanda e il mantenimento dell'Irlanda del Nord all'interno del Regno Unito hanno generato una relazione asimmetrica tra i due paesi: mentre l'Irlanda cercava di affermare la propria sovranità, la Gran Bretagna ha mantenuto un atteggiamento spesso distante, ignorando le divisioni etniche e politiche dell'Irlanda del Nord. Per decenni, la pace e la stabilità nell'Irlanda del Nord furono favorite dalla comune appartenenza di Regno Unito e Irlanda all'Unione europea, che forniva un quadro istituzionale condiviso e aiutava a ridurre le tensioni. Tuttavia, la decisione del Regno Unito di lasciare l'Unione europea ha stravolto questo equilibrio. La Brexit ha ridato centralità alla questione irlandese, costringendo Londra e Dublino a rinegoziare le loro relazioni e a trovare soluzioni per evitare un confine rigido tra le due Irlande, che avrebbe potuto mettere a rischio l'Accordo del Venerdì Santo del 1998. Se per l'Irlanda il mantenimento della pace nell'Irlanda del Nord è una priorità assoluta, il governo britannico ha spesso dato l'impressione di trattare la questione in modo superficiale, sottovalutando le conseguenze della Brexit sulla stabilità dell'isola. Le relazioni tra i due paesi restano quindi incerte. Mentre l'Irlanda lavora per rafforzare i legami con l'Unione europea e mantenere un dialogo costruttivo con l'Irlanda del Nord, il governo britannico continua a oscillare tra il rispetto degli accordi e la volontà di rinegoziarli per soddisfare le richieste degli unionisti. Allo stesso tempo, il dibattito sulla possibile riunificazione dell'Irlanda si sta intensificando, con sempre più persone che si interrogano sul futuro costituzionale dell'Irlanda del Nord. Nelle conclusioni gli autori si interrogano se la Brexit abbia rappresentato un momento decisivo, un vero punto di svolta costituzionale per l'Irlanda del Nord, o soltanto un'illusione di cambiamento. La Brexit ha certamente trasformato il panorama politico e costituzionale dell'Irlanda del Nord, ma il suo futuro dipenderà dalle scelte politiche dei governi britannico e irlandese, così come dalle dinamiche interne all'Irlanda del Nord. In sintesi, questo libro fornisce un contributo fondamentale per comprendere le complesse sfide che la Brexit ha (im)posto sul futuro costituzionale del Regno Unito e, in particolare, dell'Irlanda del Nord. Gli autori ben riescono a coniugare una solida analisi storica degli eventi con una riflessione attenta sulle sfide future per l'Irlanda del Nord nel contesto post Brexit, offrendo un'analisi approfondita e ben documentata delle conseguenze sia politiche che costituzionali della Brexit per l'Irlanda del Nord, esaminando tutte le prospettive politiche in gioco e dando voce a tutte le parti coinvolte, dai nazionalisti agli unionisti, passando per il c.d. *middle ground*. Il futuro costituzionale dell'Irlanda del Nord rimane quindi incerto e con molte incognite, influenzato dalle tensioni interne, dall'economia e dall'evoluzione delle relazioni tra Regno Unito, Irlanda e Unione europea.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-D5M

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Micheal Jackson and Philippe Lagassé (eds.), Canada and the Crown. Essays on Constitutional Monarchy

Elisabetta Palici Di Suni
Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico Comparato, Università degli Studi di Torino

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Micheal Jackson and Philippe Lagassé (eds.), Canada and the Crown. Essays on Constitutional Monarchy

di Elisabetta Palici Di Suni*

Abstract (Ita): Il rapporto tra il Canada e la Corona presenta aspetti molto particolari messi in luce nei diversi contributi del volume a cura di Michael Jackson e Philippe Lagassé. La monarchia canadese è stata definita "invisibile", ma forse proprio per questo riesce a mantenersi in una società profondamente ispirata ai principi democratici e repubblicani.

Abstract (Eng): The relationship between Canada and the Crown presents some very peculiar aspects, which are discussed in the different essays featured in the volume edited by Michael Jackson and Philippe Lagassé. The Canadian Crown has been defined "invisible", but perhaps that is precisely the reason why it endures in a society deeply rooted in democratic and republican principles.

Parole chiave: Canada; Monarchia; Costituzione

Keywords: Canada; Monarchy; Constitution

Sommario: 1. Il Canada e la Corona; 2. La Corona nella Costituzione, nella prassi e con le Prime Nazioni; 3. Conclusioni. Cenni per una comparazione

1. Il Canada e la Corona

Canada and the Crown. Essays on Constitutional Monarchy a cura di Michael Jackson e Philippe Lagassé è una raccolta di saggi dedicati al rapporto tra il Canada e la Corona.

Il Canada si presenta come un ordinamento garante dei principi democratici, del federalismo, del multiculturalismo, della convivenza di popolazioni di lingua e cultura differenti.

Ma allora perché il Canada, con il suo spirito democratico e repubblicano, attribuisce ancora formalmente un ruolo alla Corona britannica?

A ciò cercano di rispondere i diversi saggi contenuti in questo volume, che affronta il tema dei rapporti tra il Canada e la Corona in quattro parti: il Canada e la Corona, Corona e Costituzione, la Corona nella prassi, le Prime Nazioni e la Corona.

Sotto diversi profili, gli autori che si susseguono si dividono quasi alla pari tra chi si mostra favorevole al mantenimento della monarchia come simbolo storico, di tradizione e di unità, e chi ritiene invece che essa non abbia più alcun legame con i valori di cui si fa oggi portatore il Canada.

Nell'introduzione (*The Enduring Canadian Crown*), Michael Jackson premette che il libro, insieme ad un volume precedente, è il frutto di convegni tenuti sul tema della Corona, anche in coincidenza con il giubileo della regina Elisabetta II nel 2012. Dopo aver sintetizzato il contenuto dei diversi contributi, Jackson riporta la definizione data da Anne Twomey alla Corona in Australia come "Corona camaleontica". Lo stesso concetto dovrebbe estendersi al Canada, dove la Corona, contestata, complicata e confusa, si presenta come duratura (*enduring*), persino accattivante (*endearing*), ed è comunque inseparabile dalla storia del Canada.

Nella prefazione il governatore generale del Canada, David Johnston, afferma che il sistema canadese deriva da una tradizione secolare di monarchia costituzionale con origini in Inghilterra e in Francia e che la Corona gioca un ruolo simbolico ed unificante.

* Professoressa Ordinaria di Diritto pubblico Comparato, Università degli Studi di Torino

Proprio questa duplice discendenza, inglese e francese, è una delle principali caratteristiche dell'ordinamento canadese, con una popolazione di lingua inglese che è maggioritaria nel Paese e una popolazione di lingua francese concentrata soprattutto in Quebec, dove è maggioritaria.
Difficilmente questa tradizione secolare di monarchia costituzionale può allora avere lo stesso rilievo per gli anglocanadesi e i francocanadesi, se si considera che la Francia, a differenza del Regno Unito, è fieramente repubblicana.
Della delicata questione di come la Corona sia percepita in Quebec discutono particolarmente Serge Joyal e Linda Cardinal.
Nel suo saggio (*La Couronne au Québec: de credo rassurant à bouc émissaire commode*), il senatore Serge Joyal, membro liberale della Camera dei Comuni per il Quebec dal 1974 al 1984 e poi senatore dal 1997, sostiene l'infondatezza dell'opinione, peraltro assai diffusa, secondo cui la Corona sarebbe percepita dalla popolazione del Quebec come un simbolo del dominio federale e anglofono e che i *Québécois* non avrebbero, secondo le parole di Jacques Parizeau, la «*fibre monarchique*»[1]. Joyal sottolinea che i Canadesi furono soggetti per due secoli ai re di Francia e nei secoli successivi guardarono ai sovrani britannici, sia pure con alcuni dissensi, come a guardiani della loro lingua, religione e cultura.
Nel suo commento (*Commentaire: la Couronne au Québec, de credo rassurant à bouc émissaire commode*), Linda Cardinal mette in dubbio le conclusioni di Joyal. Anche se è vero che la monarchia ha sempre dato grande rilievo alla diversità linguistica del Canada e riconosciuto la legittimazione di un nazionalismo franco-canadese, Cardinal sottolinea come nel Quebec, accanto ad una corrente conservatrice, ci sia sempre stato un orientamento repubblicano prevalente rispetto a quello monarchico.
Sull'identità canadese e il significato della monarchia sulla base delle sue origini storiche è di grande interesse il saggio di Carolyn Harris (*Royalty at Rideau Hall: Lord Lorne, Princess Louise, and the Emergence of the Canadian Crown*), che è il primo dopo l'introduzione di Michael Jackson e che precede i due saggi appena citati di Serge Joyal e di Linda Cardinal. Carolyn Harris prende in considerazione il periodo fra il 1878 e il 1883, in cui era governatore il marchese di Lorne, sposato con la principessa Louise, figlia della regina Vittoria. Secondo Harris la coppia contribuì in maniera determinante all'emergere della sovranità del Canada nei confronti degli Stati Uniti, adattando la monarchia alla natura informale ed egualitaria della società canadese.
The Crown and the Media riporta la conversazione tra Phillip Crawley e John Fraser, entrambi giornalisti, sul rapporto e la forte connessione tra i media e la Corona.
Peter H. Russell, *Educating Canadians on the Crown – A Diamond Jubilee Challenge*, muovendo dalla premessa che la storia della monarchia canadese è una parte variopinta e affascinante del patrimonio culturale del Canada, sottolinea l'importanza di far conoscere ai canadesi il ruolo vitale che ha la Corona nella democrazia parlamentare canadese e la differenza rispetto all'ordinamento repubblicano statunitense; i poteri residuali che consentono alla Corona di proteggere la democrazia parlamentare in base a principi e convenzioni; infine l'urgenza di colmare le carenze nei programmi scolastici di educazione civica sul funzionamento del governo parlamentare e sul ruolo della Corona.

[1] J. Parizeau, *La souveraineté du Québec: Hier, aujourd'hui et demain*, Montréal, Les éditions Michel Brulé, 2009, p. 152, citato da Joyal nel suo saggio, *La Couronne au Québec: de credo rassurant à bouc émissaire commode.*

2. La Corona nella Costituzione, nella prassi e con le Prime Nazioni

La seconda parte del volume è dedicata più specificamente alla Corona e alla Costituzione.

David Smith e Robert Hawkins si interrogano sul ruolo attuale della monarchia in Canada: *How Dignified? How Efficient?* si chiede Smith; *"Inefficient Efficiency": The use of Vice-Regal Reserve Powers* risponde Hawkins. David Smith, muovendo dalla nota contrapposizione di Bagehot tra funzioni "nobili" (*dignified*), che attirano la reverenza del popolo, e quelle "efficaci" (*efficient*), che fanno funzionare la Costituzione[2], ritiene che il governatore generale, come "agente" della Corona, acquisti maggiore visibilità, rendendo così le sue funzioni più esposte e più vulnerabili.

Nel suo commento, Hawkins concorda nel riconoscere che la maggiore caratteristica della Corona sia la sua efficacia, ma si tratterebbe di un'efficacia inefficace (*Inefficient Efficiency)*: la sua neutralità la porta infatti a non agire («*not acting*»), a meno che si verifichino situazioni di vera emergenza costituzionale.

Un altro aspetto paradossale di questa forma di governo democratico-monarchica è la successione ereditaria al trono. Ian Holloway (*The Law of Succession and the Canadian Crown*), a differenza di Smith e Hawkins, ritiene che la Corona debba definirsi, non *efficient*, bensì *dignified*, ma allo stesso tempo anche "mistica". Secondo Holloway il sistema canadese è fondato "nelle nebbie della storia" ed è "antistorico" considerare ogni cosa al presente. È assurdo che nel diritto costituzionale canadese sia saldamente radicata la successione al trono di un sovrano che debba essere di una certa famiglia e di una certa religione nel Regno Unito.

Secondo John White, *A Case for the Republican Option*, non vi sono ragioni perché il sistema canadese continui ad essere monarchico: la cultura costituzionale canadese è molto più vicina ad un'idea di Repubblica parlamentare, che sarebbe certamente più coerente con l'organizzazione politica e la concezione di Stato che sono proprie del Canada.

La terza parte del volume esamina la Corona nella prassi ("*The Crown in Practice*").

Christopher McCreery, con un saggio intitolato *The Provincial Crown: The Lieutenant Governor's Expanding Role*, esamina il ruolo del governatore luogotenente, che è il rappresentante vicereale del monarca britannico in ciascuna Provincia. I governatori luogotenenti sono di nomina federale e il loro ruolo costituzionale è "*efficient*" come quello del governatore generale. Secondo McCreery, tuttavia, è aumentato notevolmente il loro ruolo "*dignified*", dal momento che per il pubblico essi rappresentano la Corona a livello sia federale che provinciale.

Richard Berthelsen (*The Speech from the Throne and the Dignity of the Crown*) esamina il discorso del trono, che è il momento in cui si incontrano gli aspetti *dignified* ed *efficient* della Corona. Secondo l'Autore è contraddittorio che il governatore, come rappresentante della Corona, utilizzi una forma altamente cerimoniosa per un discorso strettamente legato alla politica del governo in carica, che diventa così uno strumento di propaganda governativa. Lo stesso avviene in Australia e nei suoi stati e nei regni del Commonwealth, mentre, di fronte al Parlamento di Westminster e all'Assemblea nazionale del Quebec, il discorso del trono è breve e *superpartes*.

James W. J. Bowden e Nicholas A. MacDonald, *Cabinet Manuals and the Crown*, muovendo dal *Manual of Official Procedure of the Government of Canada* del 1968, sottolineano come

[2] W. Bagehot, *La Costituzione inglese* (1867), trad. it., Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 47-52.

questi manuali siano molto utili per "ufficializzare" e chiarire le norme e le convenzioni costituzionali riferite alla Corona, rinforzando così quest'ultima.
Christopher McCreery, *Confidant and Chief of Staff: The Governor's Secretary*, esamina il ruolo del segretario del governatore generale e dei segretari privati dei governatori luogotenenti. Si tratta di una funzione poco appariscente, ma essenziale nei rapporti tra il rappresentante del sovrano e il capo del governo. Il loro ruolo è aumentato negli ultimi anni ed è multiforme: sono confidenti, consulenti, arbitri. Aiutano a mantenere la persona del governatore come arbitro neutrale, in grado di resistere alle richieste del potere esecutivo quando è costituzionalmente e convenzionalmente corretto farlo, senza timore di ritorsioni.
Alexander Bolt si interroga sulla prerogativa reale di schierare le forze armate del Canada (*Crown Prerogative Decisions to Deploy the Canadian Forces Internationally: A Fitting Mechanism for a Liberal Democracy*). Secondo l'Autore si tratta di un potere di stretta responsabilità del governo: in un ordinamento liberal-democratico non è pertanto necessario un coinvolgimento parlamentare, e ciò sia perché esso diluirebbe la responsabilità governativa, sia perché in questo caso occorrono decisioni rapide e contatti riservati con gli alleati.
L'ultima parte del volume è dedicata al rapporto tra la Corona e le Prime Nazioni.
Stephanie Danyluk (*"Recollecting Sovereignty": First Nations–Crown Alliance and the Legacy of the War of 1812*) osserva che le Prime Nazioni furono alleate cruciali della Corona britannica nella guerra anglo-americana del 1812, sotto un comando comune, senza sentirsi subordinate e senza cedere la loro sovranità alla Corona. Quest'ultima riconobbe che si trattava di nazioni indipendenti che avevano stipulato un trattato con la Corona ed essa prometteva di rispettarlo. Tali promesse, tuttavia, non furono mantenute con le Nazioni Indiane Occidentali, che furono abbandonate agli americani. Tra il 1860 e il 1870 alcuni Dakota, attraversando il confine degli Stati Uniti, chiesero alla Corona di rispettare le sue promesse, ma ciò non avvenne. Per rimediare a ciò, nel 1996 la commissione reale sui popoli aborigeni (RCAP) propose di riconoscere un potere di autogoverno alle Prime Nazioni come terzo livello di governo, dopo quello federale e quelli provinciali. Secondo l'Autrice l'alleanza che caratterizzò la guerra del 1812 costituisce un precedente cui attingere per regolare oggi i rapporti con le Prime Nazioni: la soluzione del terzo livello di governo varrebbe a riconoscere il significato della storica relazione tra le Prime Nazioni e la Corona e a riaffermare che l'autorità di quest'ultima fu delegata, non ceduta, dalle Prime Nazioni.
Lo stesso concetto di alleanza tra le Prime Nazioni e la Corona viene ripreso da Jim Miller, *The Aboriginal Peoples and the Crown*. Egli sottolinea il rapporto di "parentela" creato tra le Prime Nazioni e la Corona anche nei secoli precedenti e culminato nella *Royal Proclamation* del 1763, simbolo del ruolo protettivo della Corona. I popoli aborigeni chiamavano "madre" la regina Vittoria e "fratello" suo figlio il principe di Galles. Questo spirito non fu rispettato da parte del Canada, che con l'*Indian Act* del 1872 trasformò le Prime Nazioni in entità sottoposte anziché partners familiari. Di fronte alle proteste è essenziale, secondo l'Autore, recuperare il rapporto familiare e diplomatico tra il Canada e le Prime Nazioni incarnato nella Corona.

3. Conclusioni. Cenni per una comparazione

Il saggio conclusivo di Philippe Lagassé, opportunamente intitolato *The Contentious Canadian Crown*, sottolinea, al pari dell'Introduzione di Jackson, la molteplicità dei dibattiti e dei conflitti generati dalla complessità della Corona. In disaccordo con Frederic

Maitland, secondo cui la Corona è una «*convenient cover for ignorance*»[3], che significa talmente tante cose da non significarne realmente alcuna, Lagassé ritiene che essa sia stata e rimanga un elemento centrale nella tradizione di Westminster: la Corona copre, non l'ignoranza, ma la complessità, il che può generare confusione e contesa. Lagassé analizza la monarchia costituzionale del Canada sotto tre profili: ereditario, collettivo e costituzionale. Sotto il primo profilo egli osserva la connessione della Corona canadese con una famiglia, i Windsor, che non risiedono in Canada. Per i favorevoli alla monarchia il carattere ereditario della Corona crea legami affettivi e si collega comunque alla storia e alle tradizioni canadesi. Coloro che criticano la monarchia sottolineano invece come il Canada diverrebbe realmente indipendente solo staccandosi dalla monarchia inglese. Del resto, perché il Canada ha un Capo di Stato straniero? Un sondaggio rileva che circa il 49% dei canadesi vede la monarchia come un relitto del passato coloniale del Canada. Sotto il secondo profilo, i canadesi sono circondati dalla Corona. Moltissime organizzazioni sono designate come "reali", le strade di molte città sono intitolate a sovrani, il nome e l'immagine del sovrano (della regina) sono ovunque. In tutto ciò la Corona serve come elemento unificante della comunità canadese, aiuta a costruire il Canada come nazione. Infine, sotto il terzo profilo, la Corona è la chiave angolare della Costituzione, è la fonte dell'autorità sovrana. La Corona è invisibile, pur essendo il primo principio del governo canadese. Il potere legislativo spetta alla Corona in Parlamento: Camera dei Comuni e Senato. Nessun progetto diviene legge senza l'assenso reale, benché esso sia visto come una formalità. L'autorità dei giudici discende dalla Corona, benché la loro indipendenza sia vitale per il costituzionalismo canadese. In conclusione, ciò che caratterizza la Corona è la sua complessità, che va approfondita e compresa sia da quanti sono legati ad essa, sia da quanti la mettono in discussione.

La vivacità del dibattito sollevato dalla permanenza della monarchia nel moderno Canada stimola ad un confronto sia con i vicini Stati Uniti sia con il Regno Unito e le altre monarchie europee.

All'inizio del suo secondo mandato il presidente Donald Trump ha affermato la sua volontà di annettere il Canada come cinquantunesimo stato degli Stati Uniti. Questa affermazione ha favorito la vittoria alle successive elezioni canadesi nell'aprile 2025 del partito liberale di Mark Carney, che si era più fieramente opposto alle mire di Trump.

In effetti i due Stati, così vicini geograficamente, hanno avuto un'evoluzione storica e sociale molto differente, pur essendo oggi entrambi tra quelli economicamente più avanzati.

La discriminazione razziale ha avuto e continua ad avere un peso di grande rilievo sull'evoluzione costituzionale degli Stati Uniti, che ha portato all'abolizione della schiavitù nel 1865 al termine della Guerra di Secessione con il XIII emendamento; all'*equal protection clause* nel 1868 con il XIV emendamento e al diritto di voto indipendentemente dalla razza, dal colore o dalla precedente condizione di schiavitù nel 1870 con il XV emendamento. Per combattere la segregazione razziale e superare gli squilibri tra bianchi e neri fu necessaria una politica di *affirmative action*, che si è tuttavia sviluppata con grande difficoltà ed è stata infine negata dalla Corte Suprema nel giugno del 2023[4]. In Canada invece il complesso rapporto tra le Prime Nazioni e la Corona, illustrato negli ultimi saggi del volume, ha condotto al riconoscimento del multiculturalismo come uno degli aspetti più

[3] F. W. Maitland, *The Constitutional History of England* 1908, p. 418, reperibile su https://historyofeconomicthought.mcmaster.ca/maitland/ConstitutionalHistoryEngland.pdf.
[4] Si tratta dei casi *Students for Fair Admissions v. University of North Carolina* e *Students for Fair Admissions v. Harvard*.

caratteristici del costituzionalismo canadese, prima nell'art. 27 della Carta dei diritti e delle libertà del 1982 e poi nella Legge sul multiculturalismo del 1988.
La guerra delle colonie inglesi nei confronti del Regno Unito portò all'indipendenza degli Stati Uniti, riconosciuta ufficialmente con il Trattato di Parigi del 1783. Come è noto, invece, dalla sua fondazione nel 1867 il Canada continua a riconoscere come Capo dello Stato il sovrano del Regno Unito, pur avendo ottenuto la sua indipendenza in parte con lo Statuto di Westminster del 1931 e del tutto attraverso il cosiddetto rimpatrio con la Costituzione del 1982.
Il legame con la monarchia britannica costituisce appunto l'oggetto del volume cui ci si riferisce, nel quale, come si è visto, si alternano al riguardo opinioni favorevoli ad altre molto critiche. Coloro che si mostrano a favore sottolineano l'importanza di tale legame come elemento di unità del Paese e di rispetto per la storia e le tradizioni, mentre i contrari sottolineano l'inconciliabilità della monarchia con i valori repubblicani e di modernità che sono propri del Canada. I valori costituzionali cui si ispira l'ordinamento canadese non sono comunque messi in discussione dai favorevoli e neppure dai contrari alla monarchia.
La monarchia canadese presenta in effetti aspetti davvero particolari. La lontananza geografica dal Regno Unito insieme alla prosperità economica e al riconoscimento di ampi diritti civili e sociali ha reso la Corona, come è stato detto, "invisibile"[5].
La monarchia canadese sembra avvicinarsi alle monarchie del Nordeuropa, più ancora che a quella britannica. Norvegia, Svezia, Danimarca, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo mantengono infatti un sistema monarchico, pur presentandosi come società molto avanzate, che si distinguono, al pari del Canada, per diritti civili e uno stato sociale tra i più sviluppati, in cui la differenza tra le classi è molto attenuata, anche attraverso la tassazione. La monarchia britannica, invece, resta assai legata alle tradizioni e agli aspetti cerimoniali: lo sfarzo che si è avuto nella cerimonia dell'incoronazione di Carlo III, a settanta anni da quella della sua giovane madre, non ha eguali negli altri ordinamenti occidentali[6]; nella società britannica permangono inoltre forti differenze di classe[7].
Nelle monarchie del Nord Europa come in Canada la Corona resta un simbolo, che non impedisce la modernità e i valori democratici e sociali. Questi valori non sembrano discendere dalle monarchie britannica e francese, come sostiene Joyal nel suo saggio *La Couronne au Québec: de credo rassurant à bouc émissaire commode*: osserva Lagassé nelle sue Conclusioni che la Corona canadese attuale deriva dal Regno Unito, non dall'*Ancien Régime*. A ben guardare, tuttavia, anche la discendenza britannica sembra essersi trasformata e diluita con l'andare del tempo.
La monarchia resta perché *invisibile*, e dunque perché non condiziona in alcun modo l'ordinamento parlamentare canadese, in cui la politica dipende dal Primo Ministro, che governa con il sostegno del partito o dei partiti che hanno vinto elezioni democratiche[8].
Una caratteristica del Canada, come si è visto, è la forte contrapposizione tra la Provincia del Quebec, a maggioranza francofona, e il resto del Paese, a maggioranza anglofona. Nel

[5] D. E. Smith, *The Invisible Crown: The First Principle of Canadian Government*, Toronto, University of Toronto Press, 1995, ripubblicato in una nuova versione da University of Toronto Press, 2013.
[6] Ben diverso è per esempio il caso del re Federico X, salito al trono di Danimarca senza alcuna cerimonia, in seguito all'abdicazione della madre Margrethe II, peraltro molto amata dalla popolazione.
[7] Sia consentito rinviare a E. Palici di Suni, *La monarchia britannica come espressione di una sovranità del tempo moderno*, in questa *Rivista*, n. 1/2024, pp. 81-95; Ead., *Comparare le Monarchie europee. La Monarchia come strumento per rafforzare il Parlamento*, in *Nomos* n. 2/2025.
[8] Sulla posizione del Primo Ministro in Canada v. T. Groppi, *Canada*, Bologna, Il Mulino, 2006, pp. 80 ss.

volume la questione è trattata in alcuni saggi, come quelli di Serge Joyal e di Linda Cardinal. Pochi cenni sono però fatti ai due referendum per l'indipendenza del Quebec che si sono avuti nel 1980 e nel 1995, entrambi con esito negativo, e ai quali ha fatto seguito il parere della Corte Suprema espresso nel 1998[9]. Joyal riporta le dichiarazioni della regina Elisabetta II nella sua visita in Canada nel 1987, a cinque anni dalla Costituzione del 1982, sulla riconciliazione tra la maggioranza dei *Québécois* e la Corona. La stessa regina Elisabetta II, pur essendo molto legata alla Scozia, si è tenuta in disparte in occasione del referendum del 2014 per l'indipendenza di quest'ultima, limitandosi ad affermare che «*she hoped people would think very carefully about the future*»[10]. In quell'occasione il Premier Cameron negoziò con il governo scozzese i termini del referendum, evitando che si creassero quelle gravi tensioni che si ebbero invece pochi anni dopo in Spagna per i referendum sull'indipendenza della Catalogna. Lo scontro con il governo Rajoy, come è noto, fu fortissimo e nel 2017 il re Felipe, a differenza di Elisabetta II, si pronunciò apertamente contro il referendum[11]. Spinte secessioniste si registrano anche in Belgio, dove sono aumentate negli ultimi anni sia da parte dei Fiamminghi che da parte dei Valloni, con una notevole crescita dei partiti indipendentisti. E ciò, nonostante il forte aumento delle competenze delle Comunità e delle Regioni che si è avuto negli ultimi anni, soprattutto con la sesta riforma dello Stato del 2014. In questo quadro il sovrano, proprio perché privato di ogni potere, diventa paradossalmente sempre più un simbolo di unità nazionale.

Pur nelle loro diversità, le monarchie occidentali presentano dunque oggi alcune analogie. I sovrani sono privati di qualsiasi potere decisionale, non hanno alcuna legittimazione democratica, e ciò nonostante, o forse proprio per questo, rappresentano sempre più un elemento di continuità con la storia e le tradizioni del Paese.

Nel caso del Canada la lontananza geografica con il Regno Unito rende ancora più invisibile ma forse anche più salda la monarchia canadese, come dimostrano gli interessanti contributi contenuti in questo libro, che sotto diversi profili e con una grande varietà di opinioni mettono in luce le particolarità dei rapporti tra il Canada e la Corona.

[9] *Reference re Secession of Québec 2 S.C.R. 217.*

[10] Questa frase fu riportata da vari giornali. Cfr. https://www.scrippsnews.com/world/what-to-make-of-the-queen-s-think-carefully-comment.

[11] Re Felipe affermò: «Sono sicuro che i diritti di tutti gli Spagnoli saranno tutelati, di fronte a coloro che si situano al di fuori della legalità costituzionale. La Costituzione prevarrà su qualsiasi attacco contro la convivenza e la democrazia, che è stata e sarà alla base della nostra vita in comune e della nostra libertà, pilastro della nostra adesione all'Unione Europea». Per un confronto tra i referendum indipendentisti in Canada, Regno Unito e Spagna (oltre che in Montenegro) v. L. Frosina, *Profili giuridici e aspetti problematici dei referendum di secessione. Un'analisi comparata*, in *Nomos* 3/2017.

numero 2/2025

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-2-04-8F2

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a W. Churchill, Savrola contro il dittatore della Laurania, Gallucci Editore, 2022

Katia Laffusa
Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale comparato, Università LUMSA di Roma

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 2/2025

Recensione a W. Churchill, Savrola contro il dittatore della Laurania, Gallucci Editore, 2022

di Katia Laffusa*

Abstract (Ita): Il presente contributo propone alcune considerazioni su Savrola, unico romanzo di Winston Churchill, scritto nel 1899 e ambientato nella repubblica immaginaria di Laurania, dominata dal regime autocratico del Presidente Molara. Attraverso la contrapposizione tra rivoluzione e dittatura, diritto e arbitrio, Churchill mette in scena una riflessione precoce sulle dinamiche del potere e sulle tensioni che attraversano le istituzioni. Il commento cerca di analizzare alcuni aspetti giuridici del romanzo, sul presupposto che l'opera offre un'interessante, seppur non compiuta, chiave di lettura della visione politico-morale dell'autore.

Abstract (Eng): This brief essay offers some reflections on Savrola, Winston Churchill's only novel, written in 1899 and set in the imaginary republic of Laurania, ruled by the autocratic President Molara. Through the opposition between revolution and dictatorship, law and authoritarianism, Churchill presents an initial reflection on the dynamics of power and tensions within political institutions. The commentary examines some legal aspects of the novel, starting from the assumption that the work, although not entirely accomplished, provides an interesting insight into the author's political and moral vision.

Parole chiave: Romanzo; Rivoluzione; Costituzione

Keywords: Novel; Revolution; Constitution;

Quando *Savrola* fu pubblicato nel 1899, il giovane Winston Churchill[1] aveva appena venticinque anni. La stesura del suo primo e unico romanzo occupò l'autore per circa due anni, a partire dal 1897, nel pieno della sua esperienza militare. A quel tempo, Churchill era infatti di stanza a Bangalore, in India, con il IV reggimento Ussari, cui non a caso, l'opera è dedicata.

Si tratta dunque dell'unico lavoro di W. Churchill ascrivibile al genere del romanzo, inserendosi invero all'interno di un'ampia e feconda produzione letteraria, dominata da saggi storici e biografie che gli valsero nel 1953 il Premio Nobel per la letteratura *«for his mastery of historical and biographical description as well as for brilliant oratory in defending exalted human values»*[2].

Sebbene si tratti di un esperimento narrativo giovanile e a tratti acerbo, nell'opera emergono *in nuce* gli ideali, le visioni politiche e giuridiche che avrebbero in seguito orientato tutta la sua attività pubblica.

Il romanzo è ambientato nella Repubblica di Laurania, un Paese immaginario, creato *ad hoc* dall'autore sul quale però sono fornite alcune informazioni che consentono di collocare questa ipotetica Repubblica nell'Europa del Sud, poiché più volte si fa riferimento alle acque del Mar Mediterraneo, alla calura estiva e al "delizioso clima autunnale che attrae

* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale comparato, Università LUMSA di Roma

[1] *Assegnista di ricerca in diritto costituzionale comparato, Università LUMSA di Roma. La bibliografia su W. Churchill è molto ampia. A mero titolo esemplificativo e non esaustivo si faccia riferimento naturalmente ai tanti lavori di M. Gilbert, tra cui, da ultimo, *Churchill: A Life: The Official Biography,* Cornerstone, 2024 nonché *a* A. Roberts, *Churchill: Walking with Destiny*, Penguin Books Ltd, London, 2019; P. Clarke, *Mr. Churchill's profession: Statesman, Orator, Writer*, Bloomsbury, Londra, 2012, R. R. James, *Churchill. A study in Failure 1900-1939*, Weidenfeld and Nicholson, London, 1970.

[2] Cfr. https://www.nobelprize.org/prizes/literature/1953/summary/.

artisti e sibariti"[3].
Sul piano cronologico, il racconto si svolge invece entro un arco temporale ben preciso, ossia nel 1888, narrando di avvenimenti accaduti nel giro di pochi mesi.
La Repubblica di Laurania, un tempo solido ordinamento democratico, a seguito di una guerra civile, precipita sotto un regime autocratico, guidato dal Presidente Antonio Molara. L'antica Costituzione era così stata sovvertita e, dalla presa di potere del Presidente, alcuna elezione del Parlamento è più stata indetta. Nel frattempo, con il trascorrere degli anni, il malcontento popolare si è fatto via via sempre più crescente; il partito, che in prima battuta era stato sconfitto, aveva così ripreso vigore, sotto la guida del giovane Savrola, il leader della compagine rivoluzionaria.
Le pressioni esercitate dall'opposizione e le continue manifestazioni di piazza avevano infine spinto Molara a promettere l'indizione di nuove elezioni.
La narrazione si concentra quindi sulla dinamica, a un tempo fragile ed ambivalente, del rovesciamento di un regime autocratico, lasciando intravedere in filigrana la complessità politica e morale che un'operazione di tale portata inevitabilmente comporta. Al centro della narrazione si stagliano due figure antitetiche: l'eroe Savrola, giovane rivoluzionario dotato di grande cultura, ardore e lucida consapevolezza delle dinamiche del potere e, dall'altro l'antieroe Molara, il dittatore spietato, calcolatore e disposto a tutto pur di non perdere la sua autorità.
Dalle parole dei protagonisti emerge con chiarezza il pensiero dell'autore sulle strutture profonde del potere, sui suoi chiaroscuri e sulle tensioni che attraversano istituzioni ed ordinamenti: da un lato, il vecchio ordine, un'autorità svuotata dei valori democratici e dall'altra la rivendicazione di un sovvertimento legittimo dell'ordine costituito, in nome della *legalità giusta* inverata dall'antica Costituzione, tradita – nella visione di Savrola e dei suoi compagni – dalla tirannia di Molara.
I riferimenti strettamente giuridici, seppur presenti, non sono particolarmente significativi o approfonditi. Alcuni profili più marcatamente giuridici vengono solo accennati e divengono elementi utili alla narrazione nel suo complesso dispiegarsi.
Nel romanzo, ad esempio, si discute di un 'metodo costituzionale' per istituzionalizzare la rivolta: l'ipotesi avanzata dai capi rivoluzionari e consiglieri fidati di Savrola – in particolare dall'avvocato Renos – prevede, una volta rovesciato il regime grazie alla sommossa popolare, l'istituzione di un Comitato di salute pubblica, cui affidare il compito di riorganizzare l'apparato statale. A tale organismo spetterebbe la nomina di nuovi alti funzionari e la destituzione del Presidente Molara per violazione dei principi fondamentali contenuti nel preambolo della dichiarazione dei diritti.
Nella visione rivoluzionaria, il Presidente, ritenuto colpevole di aver tradito la Costituzione e la fiducia dei cittadini, sarebbe stato arrestato e processato, e così i suoi fedelissimi.
Savrola gode naturalmente di un grande appoggio popolare in questo percorso che dovrà portare alla libertà di una nazione, trovandosi a più riprese a dover fungere da domatore di quella «animosità selvaggia che anima la folla»[4], così mostrando quanto il confine tra protesta e violenza, legittima manifestazione del pensiero e gratuita brutalità sia sovente particolarmente labile.

[3] W. Churchill, *Savrola contro il dittatore della Laurania*, Gallucci editore, Padova, 2022, p. 7.
[4] Ivi, 8.

Sul piano narrativo il lettore segue, da un lato, i retroscena della rivolta e, d'altro canto, le dinamiche che attengono alla controffensiva del dittatore. La trama si dipana entro un continuo procedere per antitesi: il governo democratico si oppone alla dittatura, il diritto si oppone alla barbarie, il popolo si oppone all'autorità, il tumulto all'ordine. Non mancano in effetti momenti concitati nella narrazione, elementi tipici della tipologia romanzesca: scontri, duelli, tradimenti, brutalità e colpi di scena: «la cavalleria non è una delle caratteristiche delle democrazie in subbuglio»[5]. Suggestivo è il riferimento alle componenti più estremiste della frangia ribelle (ad esempio, uno dei rivoltosi si chiama Karl, riferimento poco celato a Karl Marx) che intendono la rivoluzione armata come unico spiraglio per gli afflitti, senza preoccuparsi degli eventuali risvolti istituzionali e delle conseguenze che possono derivare dalla violenza intesa come metodo *per* la democrazia.

Elemento interessante che, ad avviso di chi scrive, può considerarsi il *fil rouge* del romanzo, attiene alla raffinata analisi che Churchill dedica alle dinamiche di potere. L'autore lascia emergere le contraddizioni, le trame invisibili e le zone d'ombra che delineano i rapporti tra le istituzioni, mettendo in luce l'irriducibile componente personale che ne condiziona il funzionamento.

Per farlo, utilizza l'espediente della storia d'amore e della forza simbolica dell'elemento femminile: Savrola è infatti segretamente innamorato di Lucile, ossia la scaltra ed affascinante moglie del suo più acerrimo nemico Molara. Come in ogni romanzo che si rispetti, la trama si colora delle vicende legate ad un amore impossibile e contrario alle convenzioni sociali, un amore fuori dagli schemi, destinato a grande *pathos* e difficoltà.

In tal senso, un passaggio del libro porta sulla scena in maniera efficace questo aspetto, mediante il riferimento alla mondanità, legata nella specie alla celebrazione dell'annuale ballo presidenziale. Il Presidente Molara organizza un sontuoso ballo al quale Savrola, seppur inizialmente restio, partecipa, nonostante le rimostranze dei suoi fedelissimi. Questa decisione è dettata non dall'ossequio verso le antiche usanze della Repubblica o dalla strategica necessità di mostrare tatticamente il volto diplomatico e non violento della rivolta, bensì da una ragione che non ha a che vedere con la *ragione*: in cuor suo vuole sopra ogni cosa rivedere Lucile.

Il ballo e, più in generale, la dimensione sociale della mondanità fungono da maschera del potere, uno snodo narrativo invero ricorrente nella letteratura, che mostra in bella vista e al contempo occulta i dinamismi sociali e politici. Basti pensare, a mero titolo esemplificativo, al celebre ballo nel *Gattopardo* di Tomasi di Lampedusa, oppure al 'gran ballo di Satana' nel *Maestro e Margherita* di Bulgakov o ai balli in Anna Karenina o nei romanzi di Jane Austen. Durante il ballo, infatti, Savrola disvela a Lucile i suoi piani sovversivi: «è mio dovere verso la specie umana abbattere una tirannia militare. Non amo vedere un governo sostenuto solo dalle baionette, è un anacronismo»[6].

In piena atmosfera romanzesca, la donna si trova dunque al centro di una dinamica che non è solo affettiva ma anche 'democratica', laddove gli eventi la porteranno a dover scegliere tra i suoi sentimenti per Savrola, la sua devozione al marito e al dovere coniugale, la fedeltà alla Repubblica e il trionfo dei valori democratici.

[5] Ivi, 95.
[6] Ivi, 83.

Il romanzo solleva senza dubbio interrogativi giuridici e politici, inducendo il lettore a riflettere sui profili della legittimazione dell'atto sovversivo di fronte ad un ordine costituzionale 'senza costituzionalismo', sul diritto di resistenza dei popoli nonché sul ruolo del potere costituente e sulla tenuta del potere costituito. Questa ricchezza di temi e il modo affatto semplicistico con cui il romanzo li affronta, concorrono a mostrare la grande maturità churchilliana in merito alle dinamiche istituzionali[7].

A questo punto la domanda è lecita: quanto di Churchill c'è nell'ambizioso e appassionato Savrola, nella sua *weltanschauung*, nel suo modo di intendere la morale, la storia, i sentimenti, la politica? Forse il passaggio che più consente al lettore di conoscere autenticamente il futuro Primo ministro britannico[8] risiede nelle pagine in cui si descrive l'appartamento di Savrola e in particolare, la sua libreria[9]: nel *pantheon* letterario si scorge tutta la formazione culturale del giovane Winston: le memorie di Saint Simon, la storia di Gibbon, il Decamerone e poi Kant, Hegel, un volume di Macaulay e la Repubblica di Platone. In effetti, questo indizio rivelatore della personalità dell'autore, trova piena conferma nella lettura de "I miei anni giovanili", testo del 1930 e recentemente ripubblicato[10]. In questo *memoir*, in cui l'autore ripercorre la sua giovinezza, dall'infanzia sino ai trent'anni, alcuni capitoli sono dedicati al periodo in cui fu pubblicato Savrola, ossia 'Il IV Ussari'[11] e 'Ciò che ho imparato a Bangalore'[12]. È proprio la lettura di queste pagine a restituirci alcuni elementi interessanti per l'analogia tra l'autore e Savrola. Il primo elemento da considerare riprende e conferma la tesi iniziale ed attiene all'elemento della formazione culturale del giovane Winston. Nelle pagine a cui si fa riferimento, l'autore rievoca quella ricerca spasmodica e la persistente irrequietezza intellettuale che lo ha sempre accompagnato, narrando come, proprio negli anni trascorsi a Bangalore, gli interrogativi sul senso della vita, sulle virtù e sul difficile equilibrio tra ragione ed istinto, insieme alle questioni spirituali e ai dilemmi politici e morali si facessero via via sempre più incalzanti. A questa urgenza, Churchill risponde con la lettura, lo studio e una incessante voracità intellettuale: non a caso, le letture citate ne "I miei anni giovanili", quelle che cioè lo hanno formato e a cui l'autore è fortemente legato, sono esattamente le stesse che ritroviamo nella biblioteca del nostro Savrola. Quasi in segno di gratitudine verso i libri che lo hanno accompagnato nel suo percorso formativo, Churchill cristallizza questi testi e i loro autori proprio nelle pagine in cui si descrive l'alloggio del giovane rivoluzionario. Il richiamo è tutt'altro che un ingenuo tributo a pensatori e filosofi, delineando piuttosto i tasselli di un percorso di crescita intellettuale e personale irripetibile: del resto, siamo (anche) quello che leggiamo, soprattutto negli anni di formazione, in cui una giovane mente si plasma e cresce anche grazie a quello di cui si nutre, ove una lettura illuminante può esercitare un'influenza destinata ad essere durevole.

[7] P. Addison, *The Political Beliefs of Winston Churchill* in *Transactions of the Royal Historical Society*, vol. 30, 1980, pp. 23-47.
[8] È stato osservato che nell'unico romanzo giovanile di Sir Winston Churchill, *Savrola*, il protagonista è ispirato a suo padre e la protagonista a sua madre. Cfr. A. Maurice, *Churchill and History* in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, vol. 42, no. 1, 1966, pp. 87-94.
[9] W. Churchill, *Savrola contro il dittatore della Laurania*, cit., p. 28.
[10] W. Churchill, *I miei anni giovanili*, Mondadori, Milano, 2025.
[11] Ivi, 45 ss.
[12] Ivi, 77 ss.

Ebbene, Savrola non è tanto una proiezione letteraria di una versione reale di W. Churchill, quanto piuttosto la proiezione di un archetipo ideale, del tipo di uomo che sognava di essere: «era la camera di un filosofo, ma non di un accademico freddo e recluso, bensì di un uomo che conosceva tutti i piaceri terreni, dava loro il giusto valore, ne godeva e li disprezzava»[13].

Un ulteriore passaggio interessante – che fa intuire le visioni politiche churchilliane – è quello in cui Savrola medita sulla supremazia degli europei sui popoli non europei, osservando come, anche nel momento in cui l'Europa dovesse perdere la propria superiorità morale, continuerebbe comunque a prevalere grazie alla superiorità delle sue armi ed abilità. Come scrive Churchill, «l'europeo decadente e tremante spazzerà dalla faccia della terra, per mezzo della macchina scientifica, i valorosi selvaggi che lo attaccano»[14]. A prima vista, affermazioni di questo tipo potrebbero sembrare semplicemente le elucubrazioni esibizionistiche di un giovane, in realtà, derivano dalle esperienze vissute da Churchill in quegli anni di vita militare. A ben vedere, si ritrova quindi in Savrola la churchilliana vocazione a vivere come un grande personaggio al centro della scena e orgogliosamente protagonista della storia[15].

Un ulteriore sintomo della possibile assimilazione tra autore e protagonista – che attiene alla sfera personale – emerge dal legame, non centrale sul piano narrativo naturalmente, che Savrola ha con la sua governante, una figura che supporta il giovane protagonista, sia sul piano pratico che relazionale. Nei confronti di questo personaggio, Savrola adopera parole di profondo affetto, delineando un legame di natura quasi materna. Del resto, dalla lettura degli scritti autobiografici emerge con chiarezza quanto Churchill fosse legato alla sua tata[16], figura di riferimento centrale durante l'infanzia, alla quale egli riserva espressioni colme di sincera e duratura gratitudine. Dalla biografia è poi possibile ricavare alcune indicazioni circa la consapevolezza dell'autore rispetto alla sua opera. In effetti, durante la stesura del romanzo, Churchill mostrò un atteggiamento entusiasta: il 24 agosto 1897 scrisse a sua madre che si trattava «di gran lunga della cosa migliore che abbia mai fatto»[17]. Nove mesi dopo confidò a Lady Randolph: «È un libro selvaggio e audace, che oscilla incautamente qua e là, scritto senza altro scopo che quello di divertire. Credo che ci riuscirà. Ho fiducia nella mia penna»[18].

Con il tempo, tuttavia, questo entusiasmo andrà progressivamente attenuandosi, segnandone in parte il destino, nella misura in cui le opere per le quali ricordiamo Churchill appartengono a tutt'altro orizzonte, più maturo e consapevole, rispetto a questo esordio narrativo.

In conclusione, *Savrola* si presenta come una lettura breve ed accattivante che lascia intravedere nitidamente molti degli elementi tipici del romanzo: l'eroe, l'antieroe, il potere, l'amore, la guerra, la gloria, la libertà, le passioni e la violenza. I protagonisti, pur nella loro plastica paradigmaticità, ci mostrano umane contraddizioni e debolezze, e così l'ardore politico si intreccia – e spesso cede – alla impazienza degli amori giovanili e all'entusiasmo bruciante dei vent'anni.

---

[13] W. Churchill, *Savrola contro il dittatore della Laurania*, cit., p. 29.
[14] Ivi, 82.
[15] Cfr. P. Pombeni, *Winston Churchill tra mito e realtà*, in Il Mulino, 2, aprile-giugno 2021, p. 137.
[16] W. Churchill, *I miei anni giovanili*, p. 75.
[17] M. Gilbert, *Churchill la vita politica e privata*, Mondadori, Milano, p. 43.
[18] Ivi, 44.

Almeno in questa fase della vita, per Churchill, la felicità domestica fa il paio con il trionfo della democrazia e la fine della tirannia. In questa prospettiva, una compiuta realizzazione dell'agire umano è tale solo se le ambizioni private incrociano la pubblica felicità, solo se insieme Savrola salva se stesso e la Repubblica.

costituzionalismo britannico e irlandese

ISSN 3035-1839

I contributi editi dalla rivista sono soggetti alla **licenza Creative Commons BY-NC-ND**, che consente la distribuzione libera dell'opera per soli scopi non commerciali, purché si mantenga la citazione dell'autore e che vieta qualsiasi adattamento e modifica del lavoro senza l'autorizzazione dell'autore.

redazione@rivistacbi.it

Devolution club