



Corso di dottorato di ricerca in:

“Diritto per l’innovazione nello spazio giuridico europeo”

in convenzione con l’Università degli Studi di Trieste

Ciclo 35°

Titolo della tesi

“Il modello Westminster fra trasformazioni della forma di governo e articolazioni territoriali del potere. Dall’ordinamento del Regno Unito alle esperienze di Australia e Canada.”

Dottorando  
Cosimo Serpolla

Supervisore  
Roberto Scarciglia

Co-supervisore  
Laura Montanari

**Anno 2023**

# Sintesi

La ricerca condotta in questa tesi si concentra sull'evoluzione dell'ordinamento costituzionale britannico negli ultimi anni e, in particolare, del cosiddetto "Modello Westminster", al fine di valutare la natura e la portata. Particolare attenzione è prestata all'impatto del processo di decentramento noto come *devolution*, che dal 1998 in poi ha alterato significativamente il panorama costituzionale britannico. Infine, si esplorano gli effetti del trapianto del modello in combinazione con un ordinamento federale, come in Australia e in Canada, per constatarne e tentare di spiegarne i mutamenti, nonché comprendere quali lezioni possa trarre Londra dalle proprie ex-colonie.

Nella prima parte della tesi si ripercorre brevemente la storia dell'evoluzione del governo del territorio in Inghilterra prima e nel Regno Unito poi, mettendo in risalto il legame fra la struttura territoriale e la nascita dell'istituzione parlamentare.

Nella seconda parte si analizzano gli elementi classici della forma di governo britannica, quali il Governo, il Parlamento e la monarchia, nonché le convenzioni costituzionali, e si riflette su come un recente attivismo del potere giudiziario abbia alterato i tradizionali equilibri fra di essi, a scapito, prevalentemente, dell'esecutivo.

Nella terza parte si osserva da vicino il processo devolutivo, analizzando la legislazione che ne è a fondamento, le circostanze che ne hanno portato alla nascita e la sua applicazione negli ultimi venticinque anni. In particolare, sono evidenziate le gravi criticità scaturite dall'aver portato avanti riforme penetranti ma parziali, che lasciano un'ordinamento instabile. La tensione latente connaturata al nuovo assetto costituzionale è emersa con particolare virulenza durante il procedimento di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, fortemente osteggiato dalle amministrazioni devolute, che si sono opposte all'indirizzo di Londra, la quale ha approfittato del processo per operare un'operazione di accentramento. Si analizza, altresì, la questione legata all'asimmetria fra le nazioni del Regno Unito e l'assenza di un governo puramente inglese per l'Inghilterra.

Nella quarta e ultima parte si osservano le circostanze e le modalità del trapianto del modello in Canada e Australia, nonché l'evoluzione del primo paese verso

un modello di federalismo con un centro comparativamente debole e del secondo in direzione opposta, indagandone le cause e cercando di trarne delle lezioni di disegno costituzionale che possano essere applicabili per una riforma della Costituzione britannica che ne risolva i problemi attuali.

<b>Introduzione</b>	<b>1</b>
1. Ambito della ricerca	1
2. L'ordinamento britannico: la sovranità del Parlamento	5
3. Il «dominio della legge»	11
4. Il Governo	13
5. La circolazione del modello	17
6. Piano della ricerca	22
<b>Capitolo I</b>	<b>25</b>
<b>Profili storico-costituzionali della ripartizione del potere</b>	<b>25</b>
1. Le origini medievali	25
2. Evoluzione costituzionale sotto le dinastie Tudor e Stuart	33
3. Segue: dal 1714 al 1997	36
4. Le nazioni celtiche prima della devolution: Galles, Scozia e Irlanda	40
5. L'evoluzione del Local Government britannico	51
<b>Capitolo II</b>	<b>62</b>
<b>Il modello Westminster</b>	<b>62</b>
1. Il Gabinetto	62
2. Le convenzioni costituzionali	68
3. Il Gabinetto e il primo Ministro	80
4. Il Gabinetto e il Parlamento	102
5. Il ruolo della Monarchia fra teoria costituzionale e prassi politica	122
<b>Capitolo III</b>	<b>151</b>
<b>La Devolution nel Regno Unito</b>	<b>151</b>
1. Il contesto della Devolution moderna e il New Labour	151
2. Le istituzioni della devolution	160
3. La devolution nella pratica: dal 1998 in poi	165
4. La devolution nelle corti di giustizia	173
5. Parliamentary Sovereignty Revisited	182
6. Brexit e reregulation	193
7. L'Inghilterra: il “convitato di pietra” della devolution?	217

<b>Capitolo IV</b>	<b>232</b>
<b>Westminster overseas: i casi di Australia e Canada</b>	<b>232</b>
1. Il Canada	232
2. L'Australia	253
3. Canada e Australia: uno sguardo comparato	277
<b>Riflessioni conclusive</b>	<b>286</b>
1. Westminster, 2023	286
2. Westminster, oltreoceano	288
3. Westminster, domani	289
<b>Bibliografia</b>	<b>294</b>

# Introduzione

## 1. Ambito della ricerca

La ricerca si sviluppa partendo da una ricostruzione storica dell'evoluzione della forma di governo britannica e ha come obiettivo primario, sulla base della formulazione ideale del cosiddetto “modello Westminster”<sup>1</sup>, l'indagine, alla luce degli sviluppi degli ultimi decenni, dell'impatto su questo modello della redistribuzione verticale del potere dal centro alla periferia, primariamente in Scozia, Galles, Irlanda del Nord. Più chiaramente, l'analisi si indirizza all'esame della trasformazione della forma di governo nel Regno Unito negli ultimi decenni, con un'attenzione particolare rivolta all'aspetto territoriale della ripartizione del potere politico e ai processi di decentramento, alla luce dei mutamenti politico-istituzionali più recenti.

La scelta di questo modello<sup>2</sup> è dovuta principalmente a due fattori. In primo luogo, alla sopracitata longevità dell'ordinamento costituzionale britannico, il quale, sotto l'aspetto meramente formale, ha subito pochissime modifiche dall'epoca della “Gloriosa Rivoluzione”, e è divenuto il modello parlamentare per antonomasia. Combinando una concezione liberale della democrazia con un forte potere esecutivo centralizzato, nonché con la forma monarchica dello Stato, questo modello ha suscitato l'ammirazione di molte forze liberali nel XIX

---

<sup>1</sup> Con questo termine ci si riferisce a un idealtipo di democrazia, di cui Arend Lijphart identifica i tratti caratteristici, per come lo osserva nel Regno Unito, in: un sistema elettorale maggioritario e non proporzionale, l'accentramento del potere esecutivo in governi monopartitici a maggioranza risicata, un sistema bipartitico, il predominio dell'esecutivo, la concentrazione del potere legislativo in un parlamento unicamerale, il pluralismo dei gruppi di interesse, un sistema di governo unitario e centralizzato, la flessibilità costituzionale, l'assenza di revisione giurisdizionale, una banca centrale controllata dall'esecutivo. Si veda A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1988 (edizione italiana: *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 2001, specialmente pp. 27-39).

<sup>2</sup> Con il termine “modello” si vuole in questa sede indicare uno schema di rappresentazione di un fenomeno della realtà politico-costituzionale; sul tema dei modelli nell'ambito delle scienze giuridiche si vedano, *ex multis*: E. Di Robilant, *Modelli nella Filosofia del Diritto*, il Mulino, Bologna, 1968; G. Tusseau, *Modelli*, in L. Pegoraro (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009, pp. 182-184; R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica*, 2<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer, Milano, 2018, p. 124 ss.

secolo<sup>3</sup> e ha costituito una fonte di ispirazione per più di una carta costituzionale dell'epoca. In secondo luogo, la grande influenza che l'ordinamento costituzionale inglese ha avuto nel mondo, sia direttamente, attraverso l'impero coloniale britannico, sia indirettamente, grazie al prestigio che quello stesso impero conferiva al Governo del Regno Unito, ha portato a un gran numero di trapianti e imitazioni del modello originale in tutti e cinque i continenti<sup>4</sup>, rendendola la forma di governo ideale su cui verificare gli effetti di una trasposizione in ordinamenti con una diversa "Costituzione territoriale"<sup>5</sup>.

A tale scopo, stante un ampio ventaglio di possibili oggetti dell'analisi comparativa, si sono voluti scegliere sul piano geografico il Canada e l'Australia come paesi da affiancare al Regno Unito. Questo principalmente per tre ragioni: in primo luogo la comparazione è giustificata dall'appartenenza alla comune tradizione giuridica del *common law* inglese<sup>6</sup>; in secondo luogo si tratta di due Paesi che hanno adottato la forma di federazioni per il governo dei loro vastissimi territori, che, in alcuni casi, posseggono identità locali molto forti; in terzo luogo, si tratta di due paesi che hanno mutuato la forma di governo parlamentare nella sua versione britannica e l'hanno trasformata per adattarla

---

<sup>3</sup> «[...] meno partiti ci sono, e meglio si cammina. Beati i paesi dove non ve ne sono che due: uno del *presente*, il Governo; l'altro dell'*avvenire*, l'Opposizione. Un tale stato di cose è segno della robusta salute d'una nazione; è segno che in essa le questioni di vera utilità pubblica soffocano le questioni d'utilità private, di persone, di sette, ec., ec. Purtroppo di questa salute di ferro poche nazioni ne godono. L'ebbe talvolta l'Inghilterra. A noi conviene fare altri conti.» M. T. d'Azeglio, *Agli elettori*, lettera, 1865, IV, in *Scritti politici e letterari*, vol. II, G. Barbèra, Firenze, 1872, p. 541.

<sup>4</sup> «*Consider, first, provisions in the independence constitutions for organizing and choosing executive power. The provisions varied, but the variations followed intra-imperial lines. For instance, many ex-British countries retained associations with the Commonwealth. They therefore kept the British monarch as the ceremonial head of state and adopted the Westminster parliamentary model in their constitutions (even Zambia and Botswana, who did not maintain the monarch as the head of state, adopted the parliamentary model).*» J. Go, *A Globalizing Constitutionalism?, Views from the Postcolony, 1945-2000*, in (a cura di) S. A. Arjomand, *Constitutionalism and political reconstruction*, Brill, 2007, p. 92.

<sup>5</sup> L'espressione è ripresa da P. Leyland, *Referendums, Popular Sovereignty, and the Territorial Constitution*, in R. Rawlings, P. Leyland, A. Young (a cura di), *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives*, 2013, p. 145 ss.

<sup>6</sup> H.R. Zhou, *A contextual defense of "comparative constitutional common law"*, in *International Journal of Constitutional Law*, 12(4), 2014, p. 1034 ss.

alla propria natura federativa, seguendo ciascuno un modello diverso nella configurazione del parlamento federale e dei rapporti fra i vari livelli di governo. Due paesi, quindi, che sulla carta presentano notevoli differenze dalla patria del governo parlamentare, ma in cui gli operatori del diritto avvertono con chiarezza l'appartenenza a una comune tradizione giuridica, all'interno della quale avviene un florido dialogo<sup>7</sup>, appaiono un ideale oggetto di studio della circolazione del modello britannico di forma di governo e delle sue trasformazioni.

L'indagine che si vuole affrontare in questa sede tocca tre temi classici del diritto pubblico comparato: le forme di governo, i trapianti giuridici e il federalismo, temi che il colonialismo plurisecolare europeo, di cui l'Inghilterra è stata indiscussa protagonista, ha legato assieme. Se lo studio delle forme di governo, in estrema sintesi, è lo studio delle regole che presiedono al funzionamento di e al rapporto tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato (il "triangolo del grande potere"<sup>8</sup>), numerosi sono i modelli elaborati e le classificazioni adottate nel tempo<sup>9</sup>, ispirate ai criteri più vari. Si va dalle modalità per mezzo delle quali si realizza la divisione tra i poteri dello Stato<sup>10</sup> alla legittimazione degli organi di vertice dei poteri esecutivo e legislativo, distinguendo quindi fra forme monistiche e dualistiche<sup>11</sup>, a ancora la divisione dei poteri integrata con le caratteristiche del sistema partitico<sup>12</sup>; finanche la rilevanza e l'influenza esercitata dalle singole forme di governo negli ultimi

---

<sup>7</sup> Al riguardo si veda F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito*, Aracne Editrice srl, Roma, 2012, p. 83 ss.

<sup>8</sup> A. Ágh, *The Politics of Central Europe*, Sage, Londra, 1998, p. 87.

<sup>9</sup> Sul tema M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2010, p. 87 ss.

<sup>10</sup> Si veda C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973 ma anche, più recentemente, A. Di Giovine, *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014, p. 835 ss.

<sup>11</sup> V. L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 36 ss.

<sup>12</sup> L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 634 ss.



secoli<sup>13</sup>. L'oggetto primario di questa ricerca è rappresentato, come è stato in precedenza evidenziato, dall'impatto che una differente distribuzione verticale del potere pubblico può avere su una forma di governo.

Avendo come punto di riferimento la "Costituzione vivente" del Regno Unito, la tesi indaga che cosa rimanga, negli anni Venti di questo secolo, della formulazione classica del modello Westminster oltremarina ovvero, più precisamente, quanto del modello sia ancora riscontrabile nella Costituzione britannica, con particolare riferimento all'impatto del processo decentralizzante che prende il nome di *devolution*. Tre sono le principali *research question*. Quanti e quali capisaldi dell'ordinamento britannico sono ancora riscontrabili oggi e con quale solidità? La forma di governo si è mantenuta inalterata a seguito della creazione di diversi governi regionali all'interno del Regno Unito? Quale ruolo giocano le nuove articolazioni territoriali nell'architettura istituzionale del paese e nei processi decisionali?

In un periodo storico in cui il Regno Unito è attraversato da profondi sconvolgimenti quali l'uscita dall'Unione Europea e le pulsioni centrifughe crescenti in Scozia e Galles, oltre alla delicatissima questione nordirlandese, la stessa unità pacifica delle Nazioni del Regno all'Inghilterra non sembra più qualcosa di scontato e ci si chiede quali prospettive abbia la Costituzione di fronte alla messa in discussione delle sue stesse basi.

Alcune delle più note teorizzazioni relative al diritto costituzionale britannico, come si vedrà, sono pressoché coeve alla nascita delle federazioni canadese e australiana in forme simili a quelle odierne. Appare dunque logico, in tale contesto, osservare l'esito del trapianto della Costituzione britannica in due ex-colonie che hanno combinato la tradizione costituzionale inglese con un assetto federale; in particolare questi due paesi si sono progressivamente evoluti in Stati *de facto* indipendenti e hanno mantenuto un ordinamento liberal-democratico ininterrottamente per più di un secolo, sapendo al contempo raggiungere un

---

<sup>13</sup> A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, 1998, p. 201 ss. si spinge fino alla schietta affermazione per cui le forme di governo «possano differenziarsi sotto tanti e così diversi aspetti da rendere praticamente impossibile una loro classificazione sistematica la quale cerchi di tenere conto di tutte le loro varietà. I tipi di cui si farà menzione saranno perciò solo quelli che hanno svolto un ruolo di maggior rilievo nel corso della storia moderna e contemporanea ed in base a questo criterio i modelli cui dobbiamo soprattutto guardare sono quelli che hanno segnato le fasi dell'evoluzione britannica, quelli che si sono succeduti in Francia, la repubblica presidenziale americana, la soluzione weimariana, il centralismo democratico sovietico [...]».

livello molto alto di sviluppo umano<sup>14</sup>. Conviene, dunque, esaminare le soluzioni concretamente adottate, i successi e le mancanze nei nuovi ordinamenti creati oltreoceano. Un'ultima domanda cui si vuole dare una risposta è se proprio nelle vecchie colonie possano trovarsi spunti di riforma per guidare la Costituzione britannica attraverso il mare dei nazionalismi fino a una nuova normalità che preservi un ordinamento democratico e l'unità dello Stato.

## 2. L'ordinamento britannico: la sovranità del Parlamento

La longevità dell'aspetto esteriore dell'ordinamento britannico è dovuta all'assenza di formali soluzioni di continuità negli ultimi trecento anni, sostituite da una lenta sedimentazione di novità circoscritte. Essa ci consegna celebri studi su tale ordinamento costituzionale già molto risalenti nel tempo, tra cui sicuramente spiccano *The English Constitution* di Walter Bagehot, edita per la prima volta nel 1867, che ne opera un'analisi politologica concentrandosi sulle convenzioni che reggono il governo di Gabinetto, e *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, opera del 1885 del giurista Albert Venn Dicey<sup>15</sup>, quest'ultima ancora oggi punto di riferimento per il giuspubblicista britannico.

L'importanza di simili analisi della realtà politico-costituzionale del XIX secolo è particolarmente evidente in un contesto caratterizzato, come è noto, dall'assenza di una Costituzione scritta. Nello studio di tale ordinamento, tuttavia, Peter Leyland ricorda che «*despite the fact that there is no fundamental law relating to the constitution, it is possible to approach a description of the constitution by reference to a number of key constitutional sources*»<sup>16</sup>, includendo tra queste le leggi approvate dal Parlamento, il *common law*, il diritto dell'Unione Europea, la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, i regolamenti interni del Parlamento, la prerogativa regia, le trattazioni in materia

---

<sup>14</sup> Si veda il Rapporto sullo Sviluppo Umano del 2020, prodotto dalle Nazioni Unite: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>.

<sup>15</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, il Mulino, Bologna, 2003 (trad. it, a cura di A. Torre).

<sup>16</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, 4<sup>a</sup> ed., Hart Publishing, Oxford, 2021, p. 28.

costituzionale<sup>17</sup> e, forse il più interessante ai fini dello studio della forma di governo inglese, le convenzioni.

Pur essendo il novero di fonti certamente più ristretto al tempo di Dicey, la sua prospettiva sulla Costituzione inglese è fondamentalmente la medesima: a suo dire, «per come esso è in uso in Inghilterra, il diritto costituzionale sembra ricomprendere tutte le regole che direttamente o indirettamente concernono la distribuzione o l'esercizio del potere sovrano dello stato»<sup>18</sup>. Senza negare questa affermazione, l'impostazione diceyana individua due colonne portanti dell'ordinamento d'oltremarica: la sovranità del Parlamento e il *rule of law*, il “dominio della legge”, a cui è dedicata la maggior parte del suo libro.

Riguardo la prima, è degno di nota che il *Bill of Rights* del 1689 renda la Corona soggetta al volere del Parlamento e sancisca il potere legislativo illimitato di quest'ultimo<sup>19</sup>, nonché il divieto per le corti di giudicare le leggi del Parlamento dal punto di vista della loro validità<sup>20</sup>. Per utilizzare le parole di William Blackstone, altro autore di chiara fama nella storia costituzionale inglese:

---

<sup>17</sup> Fra cui sicuramente le due opere sopracitate di Bagehot e Dicey, ma è bene notare come Leyland suggerisca l'impiego di fonti dottrinali con estrema cautela, ricordando che «*Constitutional treatises should be regarded as subordinate sources, which are only resorted to by the courts and other constitutional players when there is no other established authority*» P. Leyland, *The constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), p. 33.

<sup>18</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 20.

<sup>19</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 36, in cui riassume così il principio: «presso i giuristi inglesi è tenuto come principio fondamentale che il Parlamento può far tutto tranne che trasformare una donna in un uomo e un uomo in una donna», riprendendo, a sua volta, l'espressione da J.L. De Lolme, *Constitution de l'Angleterre ou etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, Delarue, Parigi, 1822.

<sup>20</sup> L'art. 9 del *Bill of Rights* stabiliva infatti che «l'attività del Parlamento non deve costituire oggetto di giudizio o essere messa in discussione da alcuna corte o da altro organo, all'infuori del Parlamento stesso». Venne, in tal modo, definitivamente superata l'interpretazione dell'ordinamento britannico formulata nel *Bonham's case* del 1610 da Edward Coke, in virtù della quale veniva riconosciuta la supremazia della *common law* sul diritto espressione delle prerogative regie e degli *statutes* del Parlamento, e in base alla quale veniva assegnato proprio ai giudici il compito di garantire questa supremazia. Sul tema si veda M. Cappelletti, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1979, p. 43 ss.

«[Parliament] can [...] do anything that is not naturally impossible»<sup>21</sup>. Una prima, quasi ovvia, conseguenza di tale principio è l'impossibilità di un Parlamento di vincolare i suoi successori: il diritto preesistente viene sempre travolto da una legge posteriore approvata dal Parlamento, in virtù del principio della successione delle leggi nel tempo. Sul tema si può citare il celebre caso *Ellen Street Estates v Minister of Health*<sup>22</sup>, in cui la *Court of Appeal* ebbe a decidere su un contrasto fra due leggi e sulla validità della pretesa della più risalente nel tempo delle due di vincolare un Parlamento futuro; il giudice Maughan sancì lapidariamente che: «*The Legislature cannot, according to our constitution, bind itself as to the form of subsequent legislation, and it is impossible for Parliament to enact that in a subsequent statute dealing with the same subjectmatter there can be no implied repeal*». Osservando la contrapposizione storica tra Parlamento e *common law* (ossia, all'atto pratico, i giudici), una certa dottrina evidenzia come lo stesso principio della sovranità parlamentare sia stato stabilito tramite l'accettazione dei giudici, secondo, quindi, principi di *common law*: «*Legislation obtains its force from the doctrine of parliamentary sovereignty, which is itself a creature of the common law and whose detailed content and limits are therefore of judicial making. Parliament is sovereign because the judges acknowledge its legal and political supremacy*»<sup>23</sup>; come nota Leyland, portando questa dottrina alle logiche conseguenze, si potrebbe arrivare a dichiarare l'invalidità di leggi approvate dal Parlamento che fossero contrarie ai «valori del *common law*»<sup>24</sup>. Di contro, l'opposizione a tale dottrina fa un passo indietro e pone la questione dell'autorità di creare *common law* in capo ai giudici, affermando polemicamente che «*the only alternative consistent with the argument is to think judges conferred authority on themselves*»<sup>25</sup>.

---

<sup>21</sup> W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Libro Primo, 3<sup>a</sup> edizione, Clarendon Press, Oxford, 1768, p. 161.

<sup>22</sup> [1934] 1 KB 590.

<sup>23</sup> T. Allen, *Law, Liberty and Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1993, p. 10.

<sup>24</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), p. 48.

<sup>25</sup> J. Goldworthy, *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 240.

Pur rimanendo uno dei pilastri dell'ordinamento britannico, il principio della sovranità parlamentare ha subito sicuramente una rilettura, per non dire un ridimensionamento, negli ultimi decenni, a seguito dell'ingresso del Regno Unito nell'Unione Europea e dell'entrata in vigore dello *Human Rights Act* (HRA) del 1998<sup>26</sup>.

L'ingresso del Regno Unito nell'Unione Europea ha comportato una fisiologica riduzione della sovranità del Parlamento nella regolazione di certe materie fissate dai trattati<sup>27</sup>; tale conseguenza, oltre che, ovviamente, dalla Corte di Giustizia Europea, fu riconosciuta anche dalla Camera dei Pari in occasione della pronuncia relativa al caso *Factortame (No 2)*<sup>28</sup>, in cui si affermò il dovere di disapplicare una norma interna laddove fosse risultata in contrasto con una norma comunitaria direttamente applicabile. Nell'approvare lo *European Communities Act* nel 1972, il Parlamento esprime la chiara intenzione di subordinare il diritto interno a quello comunitario, stabilendo così una visibile eccezione al principio dell'abrogazione tacita: lo *European Communities Act* acquisirà così una particolare forza passiva che lo sovraordinerà alle disposizioni degli ordinari *statutes*. Non ha potuto tuttavia resistere, come nessuno *statute* può, all'abrogazione esplicita operata dall'*European Union (Withdrawal) Act 2018*, il quale ne sancì la conclusione degli effetti al termine dell'anno 2020.

Lo *Human Rights Act*, all'articolo 3, sancisce l'obbligo per i tribunali di interpretare le leggi britanniche in maniera conforme alla Convenzione europea

---

<sup>26</sup> Per un'analisi dello Human Rights Act 1998 si vedano: D. Feldman, *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford University Press, Oxford, 2002; A. Lester, K. Beattie, *Human Rights and the British Constitution*, in J. Jowell, D. Oliver (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007, p. 59-83; R. Clayton, H. Tomlinson, *The Law of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009; V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009, pp. 53 ss.; P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), p. 206 ss.. Nella dottrina italiana: A. Sperti, *Il nuovo ruolo della magistratura nel Regno Unito. Alcune riflessioni dopo l'entrata in vigore dello Human Rights Act 1998*, in V. Varano, M. Taruffo (a cura di), *I diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*, Giappichelli, Torino, 2002, p. 163 ss.; S.A. Sonelli, *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Giappichelli, Torino, 2010; S.A. Sonelli, *Dallo Human Rights Act ad una nuova Carta dei Diritti?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 175 ss.

<sup>27</sup> Si veda sul tema P. Craig, *Britain in the European Union*, in J. Jowell, D. Oliver (a cura di), *The Changing Constitution*, op. cit., pp. 84-107.

<sup>28</sup> *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 2)* [1991] 1 AC 603.

per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali<sup>29</sup>; è stato notato come, benché lo HRA sia formulato in maniera tale da rispettare formalmente la sovranità del Parlamento<sup>30</sup>, non trovi qui concretamente applicazione il principio di successione delle leggi nel tempo: più chiaramente, nell'interpretazione di qualunque *statute* posteriore i tribunali sono obbligati a dare la priorità ai diritti della Convenzione. A fronte di un vincolo interpretativo di questo tipo, risulta impossibile per la legislazione posteriore operare un'abrogazione implicita dello HRA<sup>31</sup>.

Infine, un colpo silenzioso ma significativo al tradizionale principio dell'onnipotenza del Parlamento è stato inflitto anche dalla *devolution*, come è chiamato il processo di decentralizzazione avviato nel Regno Unito negli anni Novanta che ha comportato un trasferimento non trascurabile di potere esecutivo e legislativo a Scozia e Galles<sup>32</sup>. Benché vi siano approcci conservatori alla questione del decentramento secondo cui questo non confligge con la sovranità del parlamento<sup>33</sup>, avallati anche in tempi recenti dai tribunali<sup>34</sup>, vi è pure chi si spinge a paragonare per portata e importanza la legislazione relativa alla *devolution* allo *Statute of Westminster* del 1931, con cui il Regno Unito si impegnò a non legiferare per i *self-governing dominions* dell'Impero senza il

---

<sup>29</sup> «*So far as it is possible to do so, primary legislation and subordinate legislation must be read and given effect in a way which is compatible with the Convention right*».

<sup>30</sup> Se non è possibile interpretare un *Act of Parliament* in maniera conforme alla Convenzione, l'articolo 4 dello HRA dà ai tribunali il potere di emettere una "dichiarazione di incompatibilità", senza alcuna possibilità per il potere giudiziario di attaccare la validità della legislazione.

<sup>31</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), pp. 55-56.

<sup>32</sup> Tramite, rispettivamente, lo *Scotland Act 1998*, c. 46 e il *Government of Wales Act 1998*, c. 38.

<sup>33</sup> Si vedano: M. Elliott, *Legislative Supremacy in a Multidimensional Constitution*, in (a cura di) M. Elliott & D. Feldman, *The Cambridge Companion to Public Law*, 73, 2015, p. 84; G. Phillipson, *Brexit, Prerogative and the Courts: Why Did Political Constitutionalists Support the Government Side in Miller*, in *U. Queensland LJ*, 36, 2017, p. 311.

<sup>34</sup> La stessa Corte Suprema affermava non molto tempo fa che "*the UK Parliament remains sovereign, and its legislative power in relation to Scotland is undiminished*", in *The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill [2018]*, UKSC 64, para. 41.

loro consenso<sup>35</sup>. Le concezioni del fenomeno formulate dalla dottrina, anche abbandonando le prospettive più conservatrici, sono comunque varie: vi è chi ritiene che la *devolved autonomy* sia anch'essa oggi un principio costituzionale nel Regno Unito<sup>36</sup>, vi è chi, ponendo l'accento sul ruolo necessario del referendum nel processo di *devolution*, ne evidenzia la natura di limite sostanziale al potere legislativo<sup>37</sup> e vi è infine chi si sostiene che il concetto di sovranità vada oggi concepito come attributo dello Stato, di cui le regioni sono compartecipi, e non più del parlamento, affermando che il Regno Unito sia sotto questo aspetto un regime in transizione<sup>38</sup>.

Con riferimento al processo di decentralizzazione, è interessante ricordare come Dicey affermi chiaramente la natura non sovrana di un'assemblea legislativa operante in un sistema costituzionale federativo<sup>39</sup> e l'indispensabilità di una Costituzione scritta e rigida al fine dell'esistenza di un qualsivoglia Stato federale, proprio con l'intento di illustrare la natura della sovranità parlamentare in contrasto «con il sistema di governo noto sotto il nome di federalismo»<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> K. Campbell, *The "Scotland Clauses" and Parliamentary Supremacy*, in *Judicial Review* 259, 2015, p. 272.

<sup>36</sup> M. Elliott, *The Principle of Parliamentary Sovereignty in Legal, Constitutional, and Political Perspective*, in (a cura di) J. Jowell, D. Oliver e C. O'Conneide, *The Changing Constitution*, 8<sup>a</sup> ed., 2015, pp. 42-43.

<sup>37</sup> V. Bogdanor, *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, IB Tauris, 2019, p. 169 ss.

<sup>38</sup> J. Eric Khushal Murkens, *Preservative or Transformative? Theorizing the UK Constitution Using Comparative Method*, in *The American Journal of Comparative Law*, 68(2), 2020, pp. 412-440.

<sup>39</sup> In verità l'autore ammette l'esistenza di una vistosa eccezione all'epoca in cui scrive: l'Impero tedesco. La Costituzione tedesca del 1871 permetteva la propria modifica da parte dell'organo legislativo imperiale, perfettamente bicamerale e composto da Dieta imperiale, eletta direttamente dal popolo tedesco, e Consiglio federale, in cui i rappresentanti dei singoli stati votavano in blocco, senza alcun limite. Nessuna modifica della Costituzione poteva però avere luogo in presenza dell'opposizione di almeno quattordici voti nel Consiglio federale, attribuendo un potere di veto alla Prussia e a diverse combinazioni di altri stati; in tal modo un organo legislativo sovrano coesisteva con garanzie ai diritti costituzionali dei membri del *Bund*.

<sup>40</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 115 ss.

### 3. Il «dominio della legge»

Nella dottrina di Dicey, il *rule of law*, secondo pilastro dell'ordinamento costituzionale britannico, non va concepito in opposizione alla sovranità del parlamento, come potrebbe apparire, poiché, in realtà, esso qualifica e in qualche modo restringe il potere apparentemente illimitato dell'organo legislativo: «la sovranità del parlamento, nella sua difformità rispetto ad altre forme di potere sovrano, opera in favore della supremazia della legge, mentre il predominio nelle nostre istituzioni di un rigido senso della legalità fa rinvio all'esercizio della sovranità parlamentare e con ciò ne accresce l'autorità»<sup>41</sup>. Nella sua ricostruzione, l'autore lo definisce formalmente come avente tre connotazioni distinte.

La prima è la predominanza del diritto sull'arbitrio, il principio di legalità, riassunta, testualmente, nella formulazione secondo cui «nessuno è punibile o può essere colpito nella persona o nei beni se non in virtù di una precisa figura di reato che si faccia valere secondo le ordinarie modalità di legge innanzi alle corti ordinarie del paese»<sup>42</sup>. In termini più generali, significa anche che non dovrebbe esserci potere pubblico arbitrario e che il governo e gli altri organi dello Stato necessitano di una legittimazione giuridica per i loro atti. A questo riguardo, Leyland osserva criticamente come, nella pratica, non sia raro che la legislazione moderna conceda ampia discrezionalità all'esecutivo: «*indeed, the proliferation of discretionary powers is a characteristic of the modern state*»<sup>43</sup>.

La seconda connotazione è quella dell'uguaglianza formale davanti alla legge, riassunta nel principio secondo cui «nessuno è al di sopra della legge, ma anche (il che è cosa ben diversa) che ogni persona, quale che sia il suo rango o condizione sociale, è soggetta al diritto ordinario del regno e sottoponibile alla

---

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 343.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>43</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), p. 64. Sul tema si veda anche J. Jowell, *Administrative Law*, in V. Bogdanor (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 373-400. Per un esempio recente si vedano le disposizioni del *Covert Human Intelligence Sources (Criminal Conduct) Act 2021*, che forniscono una base giuridica agli agenti di polizia e servizi di *intelligence* sotto copertura per la commissione di reati nell'esercizio delle loro funzioni, conferendo loro un grado preoccupante di discrezionalità, vista la delicatezza della materia.



giurisdizione dei tribunali ordinari»<sup>44</sup>. Tale soggezione riguarda tanto i ministri del regno quanto il *quivis de populo*: su questo elemento di controllo, Dicey basa il suo criticismo del *droit administratif* francese e della giurisdizione speciale.

La terza connotazione è quella di *rule of law* come vera e propria ossatura della Costituzione, nel senso che le libertà dei cittadini sono protette da rimedi che sono stati sviluppati dalle corti di giustizia (*remedies precede rights*, secondo la nota massima); con le parole dell'autore: «la Costituzione si permea del dominio della legge sulla base del fatto che [...] i principi generali della Costituzione sono il risultato di decisioni giurisprudenziali che hanno definito i diritti dei privati in particolari casi che sono stati portati alla cognizione delle corti di giustizia, laddove invece in molte forme costituzionali straniere la protezione [...] che è data ai diritti individuali risulta, o sembra risultare, dai principi generali della Costituzione»<sup>45</sup>.

Nel tempo, all'impianto di Dicey è stata in verità mossa più di una critica; Leyland afferma che sia difficile sostenere che nel funzionamento di oggi della Costituzione la generale difesa dei diritti operata dai tribunali possa dirsi solida, poiché una copiosa produzione legislativa (lo stesso HRA) ha nel tempo elencato e qualificato i diritti del cittadino, restringendo i confini delle libertà individuali a fronte di una debole reazione del potere giudiziario<sup>46</sup>. Anche la prima concezione peccherebbe di un certo pregiudizio, in quanto «*according to Dicey's view, a society is governed under the rule of law only if it meets his criteria, and it ultimately amounts to a political judgement whether a nation achieves such standards. [...] The concept has the effect of excluding all but his definition of what comprises a liberal democracy from having the rule of law*»<sup>47</sup>. Ferdinand Mount ha attaccato l'impostazione di Dicey per quella che definisce una ristrettezza di vedute, in quanto si preoccupa di diritti basilari come la libertà di riunione e di parola, ma trascura «*the complex and diverse local and national bureaucracies both inside and outside the governmental system which*

---

<sup>44</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 161.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 162.

<sup>46</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), pp. 66-67.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 68.

*had already become a feature of British life*»<sup>48</sup>. Similmente, la concezione di *rule of law* come uguaglianza formale è stata soggetta a critiche da sinistra per la sua noncuranza dei diritti sociali, cruciali nella società moderna, riflesso, secondo i critici, delle idee politiche di matrice *Whig* dell'autore<sup>49</sup>.

Leyland conclude sul tema considerando che l'effettivo valore del *rule of law* dipende dai limiti posti (e autoimposti) al governo; il concetto stesso di *rule of law* si baserebbe su un'idea di dipendenza reciproca di libertà politica e *law and order* che quindi comporterebbe il rispetto di quello che viene definito "costituzionalismo", il quale, concretamente, nel Regno Unito significherebbe un formalismo che si traduce in aderenza alle regole procedurali e a importanti convenzioni costituzionali<sup>50</sup>.

#### 4. Il Governo

Venendo al fulcro del potere esecutivo, colpisce immediatamente come, nella concezione di Dicey, il governo ricopra un ruolo del tutto marginale dalla prospettiva prettamente giuridica nello studio del diritto costituzionale britannico, come si può notare dallo spazio del tutto esiguo dedicatogli nella sua opera. Di tutt'altro avviso è l'analisi di Walter Bagehot, che vede nel *Cabinet* l'istituzione chiave della Costituzione britannica per come esiste nel tardo Ottocento. Esso è la commissione esecutiva del parlamento, «scelta per il governo della nazione in base alla fiducia dell'assemblea legislativa»<sup>51</sup>. Proprio al gabinetto dedica il primo capitolo di *The English Constitution*, a cui premette la sua ben nota distinzione delle istituzioni inglesi in due parti: «quelle che stimolano e mantengono la reverenza del popolo» (le *dignified parts* o "parti nobili"), tra le quali sicuramente spicca per importanza la Monarchia; e «quelle

---

<sup>48</sup> F. Mount, *The British Constitution Now: Recovery or Decline?*, Mandarin, Londra, 1993, p. 58.

<sup>49</sup> J. Jowell, *The Rule of Law Today*, in J. Jowell e D. Oliver (a cura di), *The Changing Constitution* (cit.), p. 8.

<sup>50</sup> P. Leyland, *The constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), p. 69.

<sup>51</sup> W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995 (trad. it, a cura di S. Pastorino), p. 52-53.

per le quali una Costituzione, nei fatti, riesce a funzionare e a comandare»<sup>52</sup> (le *efficient parts* o “parti efficienti”), fra le quali risalta il gabinetto. Queste ultime sono il reale motore dello Stato, ma le prime sono ugualmente fondamentali nel momento in cui, rivestendo le seconde del manto della tradizione e dei riti plurisecolari, uniscono la grande maggioranza del popolo e ne garantiscono l’obbedienza.

In questa concezione, il gabinetto ha il ruolo centrale di nesso connettivo fra due dei poteri dello Stato: «il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo»<sup>53</sup>; il gabinetto trae origine dal potere legislativo e opera come potere esecutivo, avendo peraltro storicamente il potere di procedere allo scioglimento anticipato dell’organo legislativo pressoché a sua discrezione. Questa particolare posizione di forza del gabinetto all’interno dell’ordinamento costituzionale è forse l’elemento dirimente per l’enucleazione del cd. “modello Westminster”, dal nome del palazzo dove siede il Parlamento del Regno Unito, come modello peculiare di forma di governo parlamentare, grazie anche alla sua popolarità, dovuta al trapianto in numerosi Stati.

Un importante contributo teorico riguardo questo modello è stato dato dal politologo olandese Arend Lijphart, che ne ha descritto la tradizionale versione inglese contrapponendola a democrazie aventi carattere consensuale. La ricostruzione di Lijphart, volendo delineare un modello, mantiene comunque un certo grado di astrazione, poiché l’autore lo descrive principalmente con lo scopo di rappresentare il paradigma della *majoritarian democracy*.

È quindi generalmente accettato in dottrina che un simile modello sia principalmente funzionale allo svolgimento di attività di comparazione, giacché «la configurazione del *Westminster model* è quella di uno schema interpretativo dei caratteri tipici della democrazia anglosassone che ben si presta a formare una discriminante tra l’esperienza di governo del Regno Unito e quella dei paesi che più direttamente ne hanno mutuato la fisionomia»<sup>54</sup>. Nemmeno S. A. De Smith

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>54</sup> A. Torre, *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 393.

esitava ad affermare che «*the Westminster model will never be a legal term of art, and the political scientist may also prefer to handle it circumspectly*»<sup>55</sup>.

A riprova della stretta connessione fra esecutivo e legislativo, vi sono le numerose formule classificatorie impiegate dai giuristi britannici che trattino la forma di governo del proprio paese, a seconda dell'aspetto che si ritiene preponderante o su cui si desidera porre l'accento: «*parliamentary government*»<sup>56</sup>, se si fa maggiormente riferimento all'impostazione classica centrata sulla sovranità del parlamento; «*Prime Ministerial government*»<sup>57</sup>, per mettere in risalto il ruolo del capo del governo; «*Cabinet government*»<sup>58</sup>, quando l'enfasi è sulla centralità dell'esecutivo come organo collegiale. Similmente, anche nel dibattito italiano, alcuni hanno preferito sottolineare la centralità del parlamento<sup>59</sup> e altri del gabinetto<sup>60</sup>. Questa pluralità di visioni riguardo il medesimo oggetto non stupisce, data la mancanza di formalizzazione della forma di governo che si ritrova nell'ordinamento costituzionale britannico.

Riguardo l'equilibrio fra governo e parlamento sono forse più i discepoli di Bagehot che quelli di Dicey. Sulla preponderanza dell'esecutivo non ha dubbi Jennings quando afferma che «*the Cabinet is the core of the British constitutional system, [...] the supreme directing authority*»<sup>61</sup>, né H. J. Laski quando lo indica come organo che dirige il potere legislativo ponendo dinanzi al parlamento le questioni di cui discutere e su cui deliberare<sup>62</sup>.

---

<sup>55</sup> S.A. De Smith, *Westminster's export models: The legal framework of responsible government*, in *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 1(1), 1961. pp. 2-16.

<sup>56</sup> H.J. Laski, *Parliamentary Government in England*, George Allen & Unwin, Londra, 1968.

<sup>57</sup> R.H.S. Crossman, *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1972. Nella dottrina italiana più recente, si veda anche A. Torre e J.O. Frosini, *The Queen and Her 'President'. Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica*, in (a cura di) A. di Giovine e A. Mastromarino, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, pp. 29-58.

<sup>58</sup> J.P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens and Sons, Londra, 1977.

<sup>59</sup> C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo* (cit.), p. 189.

<sup>60</sup> G. De Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007, p. 600 ss.

<sup>61</sup> I. Jennings, *Cabinet Government*, 3<sup>a</sup> ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1969, p. 1.

<sup>62</sup> H.J. Laski, *Parliamentary Government in England* (cit.), p. 221.

Dello stesso avviso è Anthony Birch, il quale sostiene, in accordo con lo *Whitehall Model* di predominio dell'esecutivo, che sia il governo a controllare il parlamento e non viceversa<sup>63</sup>; è nota l'espressione *elective dictatorship*, impiegata da Lord Hailsham per spiegare come la sovranità parlamentare si fosse tramutata nella sovranità della Camera dei Comuni, a sua volta dominata dall'apparato di partito controllato dal Primo Ministro<sup>64</sup>. Sostanzialmente sulla stessa linea Torre, secondo cui però questo rapporto non avrebbe nulla di patologico, ma sarebbe un moderno *parliamentary government*, un circuito ininterrotto di potere nel quale il parlamento genera il governo ma ne viene a sua volta controllato<sup>65</sup>.

Le dinamiche sinora descritte presuppongono la sussistenza di una Camera dei Comuni<sup>66</sup> in cui tutti i membri abbiano eguale diritto di voto in ogni momento, permettendo al governo di volta in volta in carica di dirigere agevolmente la maggioranza al fine di portare avanti il proprio programma politico sotto forma di legislazione. In tempi recenti, tuttavia, il processo di *devolution* ha intaccato, indirettamente, la conformazione dell'assemblea legislativa. Il trasferimento di numerose competenze a Scozia, Galles e Irlanda del Nord ha fatto sì che i membri non inglesi della Camera potessero votare su questioni riguardanti l'Inghilterra, mentre i membri inglesi non avessero voce in capitolo su quanto rientrasse nelle competenze devolute alle tre regioni. Il tema è divenuto noto con il nome di *West Lothian question*, dalla circoscrizione elettorale del parlamentare che sollevò la questione nel 1977. Nel 2015 il Governo Cameron II affrontò la questione modificando il regolamento della Camera al fine di introdurre la procedura nota come *English votes for English laws* (EVEL), ai sensi della quale la legislazione riguardante la sola Inghilterra viene emendata e votata dai soli parlamentari eletti in Inghilterra. L'effetto sul normale funzionamento dell'agone politico in Parlamento è ben evidente: un partito che vincessesse la maggioranza dei seggi in tutto il Regno ma non in Inghilterra rischiava così di non poter legiferare per quest'ultima in un gran numero di materie, abbattendo il

---

<sup>63</sup> A. Birch, *The British System of Government*, 10<sup>a</sup> ed., Routledge, Londra, 1998, p. 163 ss.

<sup>64</sup> Lord Hailsham, *Elective Dictatorship*, Richard Dimpleby Lecture, 1976.

<sup>65</sup> A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2002, 1, p. 215.

<sup>66</sup> Il ramo elettivo del Parlamento britannico, da cui solo, oggi, dipende la permanenza in carica del governo e il solo che può venire sciolto dall'esecutivo.

potere politico del governo e creando una sorta di governo diviso<sup>67</sup>. La procedura fu abbandonata nel 2021.

## 5. La circolazione del modello

Quello della circolazione dei modelli nel diritto comparato è un concetto oggetto di discussione e studio oramai da anni nella dottrina, in particolare a seguito della pubblicazione della celebre opera di Alan Watson, *Legal Transplants*, nel 1974<sup>68</sup>, quando, nell'ambito del diritto privato comparato, si è verificata una rapida polarizzazione fra chi sposava la prospettiva di Alan Watson sulla centralità del trapianto per un'efficace attività comparativa e chi la rigettava radicalmente<sup>69</sup>. A partire dall'ultimo decennio del secolo scorso questa distinzione è divenuta meno netta, privilegiandosi un approccio dinamico allo studio dei trapianti giuridici, in particolare a seguito dell'introduzione nell'ambito del diritto del concetto di formante<sup>70</sup>, ripreso dalla linguistica; mentre la circolazione dei modelli si tramutava progressivamente in qualcosa di largamente accettato<sup>71</sup>, è aumentata l'attenzione rivolta alla dimensione culturale

---

<sup>67</sup> *Why English votes for English laws is a kneejerk absurdity*, *The Guardian*, 24 settembre 2014, reperibile a: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/24/english-votes-english-laws-absurdity-separatist>.

<sup>68</sup> A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish University Press, Edimburgo, 1974.

<sup>69</sup> «*What can be displaced from one jurisdiction to another is, literally, a meaningless form of words. In any meaningful sense of the term, legal transplant therefore cannot happen*», P. Legrand, *The Impossibility of Legal Transplant*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4(2), 1997, p. 120.

<sup>70</sup> Sul tema si veda il saggio in due parti di R. Sacco, *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, Install. I-II, in *American Journal of Comparative Law*, 39, 1991, pp. 1-134, 343-401.

<sup>71</sup> «*Comparison is no longer only a method, but it is a scientific endeavour which has as its subject matter legal studies: the circulation of models, their dissociations and internal relations, their homologation and correspondences*», G. Marini, *Taking Comparative Law Lightly: On Some Uses of Comparative Law in the Third Globalization*, in *Comparative Law Review*, 3(1), 2012, p. 15.

del diritto e al ruolo giocato dalla cultura giuridica dei paesi nella circolazione dei modelli e nella trasformazione di elementi trapiantati<sup>72</sup>.

Si è già fatta menzione del trapianto del modello Westminster in numerosi paesi col passaggio dallo status di colonie a quello di *Dominion* e poi all'autogoverno o alla piena indipendenza<sup>73</sup>. L'influenza dell'Impero britannico fu tale che vi è chi non esita a classificare un nutrito gruppo di paesi come «ordinamenti di matrice anglosassone»<sup>74</sup>, mentre più circoscritta è la qualificazione di alcuni sistemi (marcatamente Australia, Canada e Nuova Zelanda) come «derivazione diretta del sistema inglese»<sup>75</sup> in virtù della particolare somiglianza con l'assetto costituzionale della madrepatria<sup>76</sup>. Un trapianto integrale era naturalmente impossibile ovunque e vi fu lo sviluppo di quello che Harding definisce, con una metafora automobilistica, un “modello da esportazione”<sup>77</sup>, che fu impiegato come base per la redazione di 33 nuove carte costituzionali fra gli anni Cinquanta e Sessanta del secolo scorso, con minimi adattamenti alle realtà

---

<sup>72</sup> In questo senso si vedano, *ex multis*: R. Cotterrell, *The Concept of Legal Culture*, in D. Nelken (a cura di), *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, Brookfield, 1997, p. 13 ss.; M. Van Hoecke, M. Warrington, *Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 47(3), 1998, p. 495 ss.; D. Nelken, *Using the Concept of Legal Culture*, in *Australian Journal of Legal Philosophy*, 29, 2004, p. 1 ss.; D. Nelken, *Comparing Legal Cultures*, in A. Sarat (a cura di), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Blackwell, Oxford, 2004, p. 113 ss.; P. G. Monateri, *Comparer les comparaisons. Le problème de la légitimité culturelle et le nomos du droit*, in P. Legrand (a cura di), *Comparer les droits, résolument*, PUF, Parigi, 2009, p. 66 ss.

<sup>73</sup> Sulla circolazione del costituzionalismo nei paesi del *Commonwealth* si veda R. Holland, *Britain, Commonwealth and the End of Empire*, in V. Bogdanor (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 377 ss.

<sup>74</sup> A. Reposo, *Ordinamenti di matrice anglosassone*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi (a cura di), *Diritto Pubblico Comparato*, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 203.

<sup>75</sup> T. E. Frosini, *Le principali «derivazioni» dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G. F. Ferrari, *op. cit.*, p. 55 ss.

<sup>76</sup> Sulla circolazione dei formanti fra questi ordinamenti si veda il lavoro di F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito* (cit.), p. 11 ss.

<sup>77</sup> A. Harding, *The “Westminster Model” Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States*, in *Oxford University Commonwealth Law Journal*, 4(2), 2004, p. 147.

locali<sup>78</sup>. In alcuni casi, quali India e Pakistan, la redazione di una carta costituzionale fu effettuata da assemblee costituenti elette da quei popoli, ma il modello britannico non poteva non essere influente nel dibattito, avendo già trovato applicazione nelle ultime istituzioni coloniali<sup>79</sup>; inoltre, molti dei costituenti indiani avevano ricevuto un'istruzione giuridica di stampo britannico e un quadro generale di stampo westminsteriano era accettato da una larghissima maggioranza, benché vi fosse disaccordo sui dettagli<sup>80</sup>.

Uno degli elementi cruciali dell'ordinamento britannico che non è stato trapiantato è stato il principio della sovranità del parlamento, sostituito dalla supremazia della carta costituzionale, in assenza di convenzioni costituzionali che potessero qualificare in qualche modo la supremazia del parlamento. A questo riguardo, spicca il caso dell'India, dove una particolare forma di rigidità costituzionale è stata sancita dalla Corte Suprema nel caso *Kesavananda Bharati*<sup>81</sup> del 1973, in cui si è affermata l'esistenza di limiti impliciti alla revisione costituzionale consistenti nell'impossibilità di alterare la "struttura di base" della Costituzione, in cui sarebbero ricomprese la natura federale dello Stato e le norme riguardanti i diritti fondamentali. La sentenza in questione si è dimostrata particolarmente controversa e ne è scaturito un forte dibattito<sup>82</sup>, non essendo presenti nella carta costituzionale espliciti limiti al potere di revisione,

---

<sup>78</sup> Si vedano sul tema: M. Wright, *British Colonial Constitutions*, Clarendon Press, Oxford, 1952; K. Roberts-Wray, *Commonwealth and Colonial Law*, Stevens, Londra, 1966; J.C. McPetrie, *Survey of Constitutions Drafted at the Colonial Office Since 1944*, in J.N.D. Anderson (a cura di), *Changing Law in Developing Countries*, George Allen and Unwin, Londra, 1963; K. Roberts-Wray, *The Legal Machinery for the Transition from Dependence to Independence*, in J.N.D. Anderson (a cura di), *Changing Law op. cit.*.

<sup>79</sup> Si veda il *Government of India Act 1935*, che, con qualche modifica, servì da Costituzione provvisoria per India e Pakistan dal momento dell'indipendenza fino all'entrata in vigore delle rispettive carte costituzionali.

<sup>80</sup> A. Harding, *The "Westminster Model" Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States* (cit.), p. 150.

<sup>81</sup> *Kesavananda Bharati v State of Kerala* [1973] All India Reporter SC 1461.

<sup>82</sup> Si vedano sul tema: D. Conrad, *Constituent Power, Amendment and Basic Structure of the Constitution: A Critical Reconsideration*, Delhi Law Review, 7, 1977; D.G. Morgan, *The Indian "Essential Features" Case*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 30(2), 1981, pp. 307-337; M. Abraham, *The Judicial Role in Constitutional Amendment in India: the Basic Structure Doctrine*, in M. Andenas (a cura di), *The Creation and Amendment of Constitutional Norms*, British Institute of International and Comparative Law, Londra, 2000.



come è il caso in Germania e in Italia. Come messo in evidenza, la più ovvia conseguenza di questa differenza rispetto all'ordinamento britannico è l'attribuzione ai tribunali del controllo di costituzionalità delle leggi, con un conseguente riequilibrio dei poteri dello Stato. A oggi, la Nuova Zelanda rimane l'unica ex-colonia britannica senza una Costituzione rigida.

Il tema del trapianto della forma di governo britannica in sistemi federali, senza entrare in questo paragrafo nel dettaglio di tutte le problematiche costituzionali legate al federalismo, si è quasi sempre risolto riproducendo a livello locale in qualche misura la forma di governo parlamentare esistente a livello nazionale, spesso per imposizione dall'alto<sup>83</sup>, o anche permettendo una qualche forma di coazione federale quando necessario<sup>84</sup>. È interessante notare come in Canada e in Australia il *responsible government* britannico fu prima trapiantato in singole colonie che vennero poi federate assieme, mantenendo un notevole grado di sovranità, mentre nel creare l'Unione del Sud Africa si procedette all'istituzione di uno Stato unitario (a dispetto del nome) delineando un sistema politico-costituzionale assai simile a quello del Regno Unito<sup>85</sup>.

Uno degli elementi più problematici nel trapianto del modello si è rivelato essere il dualismo fra Capo dello Stato e Capo del Governo, il quale, nel Regno Unito, è regolato da convenzioni plurisecolari secondo cui il monarca ha la titolarità piena del potere esecutivo *de iure* e quasi nessun potere esecutivo *de facto*. In primo luogo, va detto che le variazioni sul tema sono molteplici fra quei paesi che non hanno abbandonato la forma di governo parlamentare all'interno del *Commonwealth of Nations*: alcuni stati mantengono il monarca britannico, rappresentato da un Governatore Generale (Australia, Canada, Jamaica, Nuova Zelanda); altri mantengono una monarchia costituzionale retta da dinastie locali (Tonga, Malesia); altri ancora sono repubbliche in cui vi è un Presidente che

---

<sup>83</sup> Si vedano gli articoli da 153 a 213 della Costituzione dell'India, l'*Eight Schedule* della Costituzione Federale della Malesia, gli articoli da 59 a 90 del *Constitution Act, 1867* (già *British North America Act, 1867*) del Canada.

<sup>84</sup> Disciplinata in India dall'articolo 356 della Costituzione, sul cui uso e abuso molto si è scritto. Si vedano: S. Maheshwari, *President's Rule in India*, Macmillan, Nuova Delhi, 1977; S.C. Arora, *President's Rule in Indian States: A Study of Punjab*, Mittal, Nuova Delhi, 1990; K. Suryaprasad, *Article 356 of the Constitution of India: Promise and Performance*, Kanishka, Nuova Delhi, 2001.

<sup>85</sup> *South Africa Act 1909*, 9 Edw. VII c. 9.

esercita i poteri che nel Regno Unito sarebbero della Corona e può essere eletto direttamente (Singapore) o indirettamente (India).

In tutti questi casi, la natura precisa dei poteri del Capo dello Stato e le circostanze del loro esercizio sono stati oggetto di controversia politica. Il dualismo fra Capo dello Stato e Capo del Governo è stato anche citato come una delle cause del fallimento del trapianto in Africa<sup>86</sup>. Anche dove la forma di governo parlamentare ha retto, la presenza di presidenti eletti ha causato frizioni con il Capo del Governo. Harding nota come la legittimità derivante da un'elezione, per quanto indiretta, dia una sfumatura particolare alla convenzione costituzionale per cui la Corona ha diritto «*to be consulted, to encourage, to warn*»<sup>87</sup>, evidenziando come le convenzioni siano determinanti in una serie di passaggi cruciali quali la nomina e la revoca di un governo, e le numerose incertezze che possono concretamente presentarsi (e che spesso si sono presentate<sup>88</sup>).

Con particolare riferimento all'Asia, Kumarasingham ha evidenziato come vi sia stato un trapianto piuttosto fedele delle istituzioni, ma senza il necessario bagaglio di convenzioni costituzionali e cultura politica necessarie a farle funzionare, e ha coniato, per descrivere questi sistemi, il termine *Eastminster*<sup>89</sup>, con connotazione assai polemica. Questo “modello” sarebbe caratterizzato da capi di Stato che interferiscono con l'azione del governo (al contrario del monarca che “regna ma non governa”), dall'esclusione delle minoranze (al contrario dell'opposizione istituzionalizzata) e dall'abuso delle convenzioni

---

<sup>86</sup> B. Munslow, *Why has the Westminster Model failed in Africa?*, in *Parliamentary Affairs*, 36(2), 1983, pp. 218-228.

<sup>87</sup> A. Harding, *The “Westminster Model” Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States* (cit.), p. 155.

<sup>88</sup> A. Harding, *The “Westminster Model” Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States* (cit.), pp. 156-159. Si veda in particolare la crisi costituzionale australiana del 1975, in cui, anche in uno Stato di tradizione giuridica anglosassone, l'interpretazione data ai *reserve powers* della Corona da parte del Governatore Generale dell'epoca diede vita ad accese controversie.

<sup>89</sup> H. Kumarasingham, *Eastminster–Decolonisation and State-Building in British Asia*, in H. Kumarasingham (a cura di), *Constitution-Making in Asia - Decolonisation and State-Building in the Aftermath of the British Empire*, Routledge, Londra, 2016, pp. 1-35.

costituzionali per ridurre il margine di manovra dell'opposizione<sup>90</sup>; Malesia, India, Sri Lanka e Pakistan sarebbero esempi di tale sistema.

Nonostante le considerazioni fin qui esposte sulle problematiche legate alla circolazione del modello, vale la pena ricordare come uno dei massimi studiosi dei trapianti giuridici abbia affermato che un buon trapianto del diritto, così come quello di un organo umano, porta inevitabilmente a sviluppi nel nuovo ordinamento, così come ve ne sarebbero stati nell'ordinamento d'origine: «*subsequent development in the host system should not be confused with rejection*»<sup>91</sup>. E in questa direzione verrà sviluppata la ricerca stessa.

## 6. Piano della ricerca

Per quanto concerne l'impostazione da seguire, sposando la concezione secondo cui la prospettiva storica costituisce un punto di vista privilegiato per lo studio delle forme di governo<sup>92</sup>, la ricerca si apre (Capitolo I) ripercorrendo l'evoluzione del governo del Regno d'Inghilterra prima e del Regno Unito dopo, dalla conquista normanna fino alla fine del secolo scorso, ed esaminando quali mutamenti nel rapporto fra la Corona e l'élite del Paese abbiano portato alla creazione di un governo centralizzato per tutta la Gran Bretagna e alla definizione di quelli che sono i principi classici dell'ordinamento costituzionale britannico, al fine di comprendere meglio quale fosse l'allocatione del potere pubblico oltremarina prima dell'avvio del processo di *devolution*.

In seconda battuta, la ricerca procede all'analisi della natura del "modello Westminster" nella sua formulazione ideale (Capitolo II): quali siano, cioè, gli elementi di carattere giuridico che costituiscono l'ossatura del modello nella ricostruzione che ne fa la dottrina. Vista la complessità di una forma di governo da una parte e del governo di un territorio ampio e diversificato dall'altro, l'approccio che si intende utilizzare è di tipo strutturalista: come si compongano gli organi del potere statale, quindi, quali funzioni ciascuno di essi svolga e

---

<sup>90</sup> H. Kumarasingham, *A Political Legacy of the British Empire: Power and the Parliamentary System in Post-Colonial India and Sri Lanka*, Tauris, Londra/New York, 2013.

<sup>91</sup> A. Watson, *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law* (cit.), p. 27.

<sup>92</sup> A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati* (cit.), p. 201.

come si rapportino fra di loro, in un sistema mutevole in cui già ai suoi tempi Bagehot evidenziava una forte discrepanza fra il *law in the books* e il *law in action*. Al fine di poter ricavare un buon *tertium comparationis* di fronte a cui porre poi la realtà delle costituzioni canadese, australiana e britannica odierne, è quindi necessario comprendere quali componenti del modello siano essenziali e quali incidentali e contingenti, prestando particolare attenzione al formante dottrinale, di grande utilità nella comprensione del funzionamento di ordinamenti in cui la forma di governo sia scarsamente razionalizzata. Anche in questo caso l'impostazione dell'analisi prevede, sotto l'aspetto tecnico, l'assunzione di una prospettiva diacronica che permetta di osservare nel dettaglio l'evoluzione storica dei predetti componenti, poiché «come non si può conoscere del tutto un fatto storico senza porlo in relazione con altri, analogamente non si può comprendere realmente ciascun termine della comparazione senza conoscerne la storia»<sup>93</sup>.

Enucleati gli elementi fondamentali, e definita la natura delle relazioni fra loro, si procede a valutare la loro attuale operatività nel Regno Unito (Capitolo III); a tal fine si assume nuovamente una prospettiva storica per analizzare nel dettaglio la legislazione della *devolution* negli ultimi venticinque anni e la sua implementazione concreta al fine di definire il grado di corrispondenza al modello della Costituzione odierna, con l'intento di ponderare la reale portata dell'evoluzione avvenuta e le problematiche sorte. Oltre all'analisi della legislazione anche in questa fase non si potrà prescindere dall'apporto della dottrina d'Oltremania, assai prolifica su quella che è stata la maggiore riforma costituzionale da decenni.

Analizzate a fondo la teoria e la pratica dell'ordinamento costituzionale britannico è opportuno indossare i panni dell'esploratore e osservare i risultati del trapianto del modello (Capitolo IV), destinando particolare attenzione a due Stati che spiccano per popolazione, ricchezza e più apparenti somiglianze istituzionali con la madrepatria: il Canada e l'Australia. In tal modo, si può avviare un'analisi delle modalità di adattamento del modello trasposto per la prima volta in un ordinamento federale, in cui è indispensabile una Costituzione scritta, che ripartisca le competenze fra i livelli di governo valutando come il frazionamento del potere statale influisca sulle dinamiche della forma di governo. Non è inutile operare tale valutazione tanto a livello federale quanto a

---

<sup>93</sup> R. Scarciglia, *Metodi e comparazione giuridica* (cit.), p. 86.

livello locale, osservando i risultati del trapianto del modello a diversi livelli di governo e come l'interlocuzione fra questi influenzi essa stessa il funzionamento concreto della forma di governo.

L'obiettivo ultimo di carattere teorico della ricerca è di comprendere quali possibilità vi siano di delineare una teoria della trasformazione della forma di governo al mutare dell'allocazione della sovranità all'interno dell'ordinamento, ossia, nel caso di specie, a seguito dell'abbandono di una rigida unitarietà giuridica. Un ulteriore obiettivo è cercare di immaginare quali sviluppi attendano la Costituzione territoriale del Regno Unito e quali soluzioni potrebbero essere auspicabili per garantire la sopravvivenza dell'unione per lungo tempo ancora.

# Capitolo I

## Profili storico-costituzionali della ripartizione del potere

Al fine di esaminare l'evoluzione nel tempo del rapporto giuridico e politico tra centro e periferia nel Regno Unito è opportuna un'analisi propedeutica su quali siano le origini del governo locale in Inghilterra, poiché esso è legato a doppio filo con la nascita dell'istituzione parlamentare, per poi concentrarsi sull'evoluzione delle istituzioni centrali fino al termine del XX secolo<sup>94</sup>.

Una volta descritta l'evoluzione degli organi di governo centrali del Regno Unito, conviene considerare anche la storia delle nazioni celtiche (Scozia, Galles, Irlanda), per poi analizzare le penetranti riforme del governo locale in Inghilterra intervenute a seguito dei profondi cambiamenti sociali degli ultimi due secoli e l'impatto sulla relazione fra i diversi livelli di governo.

### 1. Le origini medievali

Per cominciare, la storica suddivisione amministrativa dell'Inghilterra è la contea (*county*), anche nota col termine più antico di *shire*, parola di cui rimane traccia nei nomi di molte contee tuttora esistenti (Cheshire, Lancashire, Staffordshire, ecc); l'origine di molte di esse precede la conquista normanna e alcune furono un tempo stati indipendenti poi assorbiti da regni maggiori<sup>95</sup>. Prima del 1066 ciascuno *shire* aveva il proprio *shire moot*, allo stesso tempo una corte di giustizia e una sorta di assemblea deliberativa, che si tramuta poi nella *county court*. L'avvento dei normanni non distrugge, in questa fase, tale

---

<sup>94</sup> Per una ricostruzione più dettagliata degli eventi descritti nei primi tre sottocapitoli si vedano, *ex multis*: W. Stubbs, *The Constitutional History of England in its origin and development*, 6<sup>a</sup> ed., Clarendon Press, 1903; M.M. Knappen, *Constitutional and Legal History of England*, Harcourt, Brace, 1942; S.B. Chrimes, *English Constitutional History*, Oxford University Press, Londra, 2<sup>o</sup> ed., 1960; F.W. Maitland, *The constitutional history of England: a course of lectures delivered*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007. Per una ricostruzione dettagliata degli eventi e degli sviluppi costituzionali del XVII secolo, si veda C. Hill, *The Century of Revolution*, 2<sup>a</sup> ed., Routledge, 1980.

<sup>95</sup> Le contee di Kent, Sussex, Essex, Surrey e l'ex-contea di Middlesex ebbero tutte, a un certo punto nel tempo, propri re.

organizzazione del governo locale, limitandosi a portare a un cambio di denominazione<sup>96</sup>.

Un'istituzione locale di rilievo, assai nota, risalente all'Inghilterra anglosassone, è quella dell'intendente regio presente in ogni contea, lo sceriffo<sup>97</sup>. Come si vedrà, la conquista normanna incrementa sostanzialmente il potere regio e di conseguenza quello dello sceriffo, il quale diviene una sorta di viceré nell'area in cui ha giurisdizione, all'interno della quale in nome del re, fra le altre cose, riscuote tributi, amministra la giustizia, garantisce la pace e presiede la *county court*. Proprio quest'ultima invece perde progressivamente importanza come tribunale a causa dello sviluppo delle corti regie, che in breve tempo avocano a sé la giurisdizione su qualsiasi controversia di valore superiore ai quaranta scellini, ma non viene seriamente riformata fino al XIX secolo, dal *County Courts Act* del 1846<sup>98</sup>.

Mentre perdeva il suo ruolo come organo giudiziario, però, ne acquisiva uno più rilevante all'interno della Costituzione politica dello Stato. Quando, come si vedrà, vengono convocati rappresentanti da ogni parte del regno verso la metà del tredicesimo secolo a formare il prototipo della futura Camera dei Comuni, questi non sono rappresentanti di singoli elettori, ma delle *county courts*, configurandosi come rappresentanti organici di un ente corporativo<sup>99</sup>.

Immediatamente al di sotto della contea in quest'epoca troviamo la centena<sup>100</sup> (*hundred*), che viene impiegata come unità amministrativa per l'amministrazione della giustizia. In ogni centena si trova un sergente (o balivo)

---

<sup>96</sup> La suddivisione territoriale che i conquistatori trovano più simile allo *shire* è quello che loro conoscono come *comitatus*, l'area affidata all'amministrazione di un *comes*, originariamente il compagno d'armi del sovrano germanico, che diviene il conte medievale, trasformando lo *shire/comitatus* nella contea.

<sup>97</sup> Dall'inglese moderno *sheriff*, contrazione dell'arcaico *shire reeve*, grossomodo traducibile con "intendente di contea".

<sup>98</sup> G.J. Thompson, *Development of the Anglo-American Judicial System*, in *Cornell Law Review*, 17(1), 1931, pp. 12-13.

<sup>99</sup> Al punto che nei documenti d'epoca il termine *comitatus* indica tanto la contea quanto la *county court*.

<sup>100</sup> Nel Nord-Est del paese, a causa dell'eredità del dominio danese, la centena prende il nome di *wapentake*, ma le differenze pratiche sono trascurabili.

nominato dallo sceriffo per svolgere a livello locale parte di quei compiti che pertengono allo sceriffo a livello di contea<sup>101</sup>.

Il livello più basso del governo locale è la cittadina (*township* o *vill*), la quale non amministra la giustizia da sé oltre il livello di quella che chiameremmo pubblica sicurezza. Esiste tuttavia anche la figura del borgo<sup>102</sup> (*borough*), nome con cui numerose cittadine hanno ottenuto particolare autonomia interna. È impossibile dare conto preciso dell'autonomia di cui godessero in questa fase, in quanto essa poteva variare grandemente caso per caso, a seconda dello statuto che la cittadina fosse riuscita a vedersi concesso dal sovrano, spesso dietro lauto pagamento<sup>103</sup>. Spicca in tal senso la Città di Londra, che al termine del tredicesimo secolo appare già quasi come una contea a sé stante, con un proprio sceriffo elettivo che esercita addirittura le funzioni di sceriffo della vicina contea del Middlesex.

Spostando lo sguardo al centro dello Stato, vediamo come la storia dello sviluppo di un governo centralizzato in Inghilterra e in verità l'intera storia dell'ordinamento costituzionale inglese ruoti attorno alla figura del monarca e si configuri come «la storia di come gli altri poteri organizzati di quella società limitarono, modificarono, trasformarono quell'asse portante, quel centro unificante, senza cercare in sostanza di abbatterlo»<sup>104</sup>.

Senza entrare nel dettaglio delle realtà sociali degli anglosassoni, basti in questa sede notare come, fino all'arrivo dei Normanni, la figura del sovrano appare molto diversa dall'immagine che se ne avrà qualche secolo dopo. Si tratta di una figura comparativamente debole all'atto pratico, un *primus inter pares* di fronte ai signori locali, in un sistema che, anche se non sarebbe corretto definire feudale, presenta una carenza di un forte potere centrale; a riprova di ciò il fatto

---

<sup>101</sup> All'atto pratico l'amministrazione della giustizia era caduta nelle mani dei signori locali nel corso del tempo, ma questa situazione viene in larga parte rettificata nel 1278 da Edoardo I.

<sup>102</sup> Per un approfondimento sulla storia dei borghi in questo periodo si veda J. Tait, *The Medieval English Borough: Studies on Its Origins and Constitutional History*, Manchester University Press, 1968.

<sup>103</sup> Per una raccolta di alcuni dei più rilevanti, si veda W. Stubbs, *Select charters and other illustrations of English constitutional history from the earliest times to the reign of Edward the First*, Clarendon press, Oxford, 1870.

<sup>104</sup> S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 136.



che nemmeno la successione strettamente ereditaria della corona è garantita<sup>105</sup>. Il re inglese in quest'epoca non è nemmeno la *fons iuris* che diverrà nel periodo seguente: ha il dovere di far rispettare la legge, che però altro non è, essenzialmente, che il costume delle tribù germaniche (*folkright*). Il sovrano può certamente dichiarare quale la legge sia in alcuni ambiti, col consenso del *witenagemot*, e ci sono giunti atti di questo genere risalenti fino al principio del VII secolo, ma quasi non esiste legislazione in senso formale né è chiaro se il concetto stesso esistesse in quelle società. Similmente, senza il consenso dell'assemblea dei notabili è difficile per il sovrano istituire nuovi tributi.

L'instaurazione di un sistema propriamente feudale segue l'insediamento di Guglielmo, Duca di Normandia, sul trono inglese nel 1066. Guglielmo, già feudatario del Re di Francia, importa nell'isola le concezioni di governo del territorio allora egemoni sul continente. Vinto il trono e spossati i suoi nemici, il Conquistatore ritiene che tutta la terra ora gli appartenga e di essere quindi nella posizione di concedere diritti su parti di essa. È interessante notare come questo principio feudale permanga, alla radice, nel diritto britannico ancora oggi; la proprietà ultima della terra nel Regno Unito è infatti della Corona, anche se, naturalmente, oggi questa proprietà sussiste solo in teoria.

Sulla carta, l'Inghilterra è, quindi, in quest'epoca il paese più compiutamente infeudato d'Europa, ma è necessario comprendere con esattezza il significato del termine "feudalesimo" in questo contesto. L'essenza del sistema feudale è il principio del possesso<sup>106</sup> ereditario della terra a fronte di un vincolo di servizio nei confronti di chi concede tale *beneficium*; è però difficile generalizzare ulteriormente, giacché nella pratica il sistema è ben poco sistematico, risolvendosi in una pluralità di accordi particolari e usi locali, il cui minimo comune denominatore è l'elemento reale della terra, a cui erano inestricabilmente legati alcuni diritti e doveri aventi a che fare col governo del territorio. Diversamente dal continente, però, le concezioni feudali non furono mai portate all'estremo e non impedirono, nel lungo periodo, la formazione di

---

<sup>105</sup> Dopo la morte di Edoardo il Confessore, Aroldo II viene proclamato re solo su deliberazione del *witenagemot*, l'assemblea dei notabili del regno.

<sup>106</sup> Qui e di seguito utilizzato non in senso tecnico, giacché il funzionamento della *tenure* inglese, allora e oggi, differisce sensibilmente dal *possesso* come regolato in Italia e nella maggior parte dei paesi di diritto civile.

un forte governo centrale. In primo luogo, già Guglielmo I pretende giuramento di fedeltà a lui non solo dei suoi vassalli maggiori, ma di tutti i sudditi, a ogni livello, escludendo che l'unico vincolo politico sia quello della terra. In secondo luogo, il diritto inglese mai riconosce che un uomo sia tenuto a combattere per il suo signore; è tenuto a combattere per il re, nel cui esercito marcia dietro lo stendardo del suo signore, ma la guerra privata, che pure esiste, non diviene mai legale e è anzi considerata una violazione grave. In terzo luogo, non tutte le armate del re vengono dai suoi feudatari: attraverso gli sceriffi il sovrano può mobilitare ampie fasce della popolazione per la guerra, non risultando così completamente succube dei signori locali. In quarto luogo, il re, con poche eccezioni limitate nel tempo, istituisce e riscuote tributi in maniera centralizzata, rapportandosi direttamente con le singole *county court*. In quinto luogo, l'amministrazione della giustizia non è mai completamente affidata ai feudatari<sup>107</sup>, a cui non appartiene la giurisdizione penale, salvo che per espressa concessione regia, in verità assai rara; alla metà del XIII secolo le corti del re sono le corti di prima istanza, virtualmente, per l'intero reame<sup>108</sup>. In sesto e ultimo luogo, la *Curia Regis*, organo consultivo del sovrano di cui si darà conto più avanti, non diviene mai un organo pienamente feudale; troppi sono in numero i feudatari e troppo eterogenei in natura per opporsi solidamente al sovrano. Egli convoca chi ha piacere di convocare e, se pure nel tempo un ristretto numero di feudatari maggiori si distacca dalla massa, il re mantiene a lungo il potere di decidere chi costoro concretamente siano. Quando si giunge a una prima forma di parlamento rappresentativo, i feudatari minori sono sempre più indistinguibili dai loro vassalli, e nelle *county court*, dove la rappresentanza

---

<sup>107</sup> Notabile eccezione è quella delle contee palatine di Chester, Lancaster e Durham. Ma Durham è governata da un vescovo la cui nomina, all'atto pratico, è nelle mani del re, e le altre due contee finiscono per cadere nelle mani del sovrano per ragioni contingenti fra il XIII e il XIV secolo. In ragione del loro status peculiare, tuttavia, non inviarono tutte rappresentanti in Parlamento fino al XVII secolo e fino a tempi molto recenti rimasero peculiarità nell'amministrazione locale e nelle forme degli atti riguardanti quelle zone.

<sup>108</sup> Sull'evoluzione dell'ordinamento giudiziario inglese prima e britannico poi si veda G. Criscuoli e M. Serio, *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese: le fonti*, 4<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2016, specialmente le sezioni da I a IV del Capitolo III.

è selezionata, ogni possidente terriero<sup>109</sup> (*freeholder*) trova posto. La legge del 1290 *Quia Emptores*<sup>110</sup> limitò poi radicalmente la pratica della subinfeudazione, finendo per diminuire l'importanza politica del possesso della terra.

L'amministrazione dello Stato, in questo periodo, appare quindi relativamente accentrata per gli standard dell'epoca. Al centro del sistema politico sta il monarca, e attorno a lui la *Curia Regis*, che vale tanto "corte del re" quanto "regio consiglio", potendo indicare, nei fatti, entrambe le cose, e dalla quale evolvono nel tempo il Consiglio Privato della corona, lo Scacchiere e altre istituzioni specializzate<sup>111</sup>; del 1236 è la prima menzione di una *Curia Regis* indicata come "Parlamento"<sup>112</sup>.

Durante il Medioevo il secolo più rilevante in termini di evoluzione costituzionale in Inghilterra è senza dubbio il tredicesimo, che vede la promulgazione della *Magna Carta Libertatum* e la nascita di un modello di Parlamento destinato a durare per molti secoli.

La "Grande Carta delle Libertà" non è un documento contenente qualche grande dichiarazione di principio, ma un'affermazione, validata dal sigillo del re, di quale fosse la legge, o almeno di quale questa dovesse essere secondo gli attori che costrinsero re Giovanni a concedere la Carta, su una serie di punti specifici. Si trattava essenzialmente di un trattato di pace fra dei baroni ribelli e un monarca a loro sgraditissimo e, per questioni contingenti, indebitato verso molti di loro, e consisteva in una serie di concessioni a tutte le classi di uomini (primariamente i baroni, senza il cui consenso diveniva quasi impossibile istituire nuove tasse). L'aspetto più innovativo del documento era senza dubbio la previsione di un meccanismo "istituzionale" per garantirne il rispetto da parte della monarchia, consistente in un comitato di venticinque baroni a cui venne data l'autorizzazione a muovere guerra al re in caso di violazione delle

---

<sup>109</sup> Tecnicamente, come già detto, la proprietà ultima del terreno è della Corona, e il *freehold* di *common law* è, più propriamente, la proprietà dell'immobile costruito su quel terreno, ma la distinzione ha scarsa rilevanza pratica, tranne nel caso di sopravvenuta mancanza di un proprietario, che causa il ritorno del terreno e di quanto costruitoci sopra nelle mani del monarca/Stato (*escheat*).

<sup>110</sup> 8 Edw. 1 c. 1.

<sup>111</sup> Per una panoramica più dettagliata sul tema si G.B. Adams, *The Descendants of the Curia Regis*, in *The American Historical Review*, 13 (1), Ottobre 1907, pp. 11-15.

<sup>112</sup> H.G. Richardson e G.O. Sayles, *The Earliest Known Official Use of the Term "Parliament"*, in *The English Historical Review*, Vol. 82, n. 325, Ottobre 1967, pp. 747-750.

previsioni della Carta fino a che, a loro giudizio, non fosse tornato ad ottemperarle. Naturalmente, la ribellione legalizzata non è il miglior metodo per assicurare una qualche forma di stato di diritto, ma tale previsione non trovò comunque mai applicazione, poiché la Carta fu disconosciuta da Giovanni dopo pochi mesi, col beneplacito del Papa, scatenando la prima guerra baronale (1215-1217), che si risolse con ritorno allo *status quo* a seguito della morte del re e dell'ascesa al trono di Enrico III. La Carta fu quindi promulgata nuovamente più volte, questa volta senza la maggior parte delle clausole di carattere più marcatamente istituzionale, fino a una formulazione definitiva nel 1225, che verrà riconfermata in ultimo nel 1297<sup>113</sup>, diventando parte incontestabile del diritto inglese.

La seconda serie di avvenimenti del secolo destinati ad avere un impatto duraturo sulla Costituzione inglese si verificano fra il 1258 e il 1267. Ancora una volta il *nervus rerum* è la tassazione arbitraria imposta dal re ai baroni, i quali, guidati dal conte di Leicester, Simon de Montfort, costringono il sovrano ad accettare le *Dispositions of Oxford*, secondo le quali il potere che oggi definiremmo esecutivo veniva posto nelle mani di un consiglio di 15 baroni, nominati dal corpo dei loro pari, che dovevano sorvegliare e supervisionare le nomine ministeriali, l'amministrazione locale e la custodia dei castelli reali; il Parlamento, che si doveva riunire tre volte l'anno, avrebbe controllato l'operato del Consiglio. Si veniva dunque a istituire per la prima volta il governo parlamentare in Inghilterra, quattrocento anni prima della sua definitiva affermazione. Enrico III, tuttavia, si liberò presto di queste costrizioni, sfruttando le divisioni interne ai baroni e grazie al sostegno del Papa e del Re di Francia, scatenando la seconda guerra baronale (1264-1267), al principio della quale de Montfort lo fece prigioniero e, restaurate le *Dispositions*, procedette a convocare, nel dicembre del 1264, un nuovo Parlamento, che si riunì il mese seguente. La grande novità di questo Parlamento consisteva nel fatto che, nel tentativo di ampliare il sostegno politico al suo regime, il conte fece convocare nel nome del re due cavalieri da ogni contea e due cittadini (*burgesses*) da ciascun borgo, oltre a rappresentanti del basso clero e alla solita nobiltà. Anche

---

<sup>113</sup> 25 Edw. 1 cc. 1 9 29. Questa è la versione che sopravvive come disposizione normativa ancora oggi, anche se solo gli articoli I, IX (riguardante i privilegi storici della città di Londra) e XXIX (che statuisce il principio fondante del diritto britannico della *rule of law*) non sono stati abrogati nel tempo.

se la signoria di de Montfort ebbe vita assai breve, negli anni seguenti la pratica di convocare assemblee così composte fu vista come conveniente dai sovrani, che così avevano modo di garantirsi il sostegno delle comunità locali, controbilanciando l'influenza della nobiltà, di avvicinarle in qualche misura alla Corona, aumentandone il prestigio, e di ottenere anticipatamente un impegno da parte dei Comuni (come sarebbero divenuti noti questi rappresentanti col tempo) a che le nuove tasse sarebbero state pagate senza troppi problemi. Il modello di de Montfort divenne lo standard del Parlamento rappresentativo<sup>114</sup> a partire dal trentasettesimo Parlamento del regno di Edoardo I (cd. '*Model Parliament*', del 1295), ma assemblee che includessero solo alcuni elementi di quelli indicati continuarono a venire convocate in più occasioni anche nei secoli seguenti<sup>115</sup>.

Benché istituzioni simili esistessero anche in altri paesi (fra le più note sicuramente gli *États généraux* francesi), in Inghilterra il continuo conflitto fra monarchia e baroni rese pian piano i Comuni il perno attraverso cui entrambe le fazioni tentavano reciprocamente di neutralizzarsi. Nel 1327 il Parlamento offrì copertura legale alla deposizione di Edoardo II e nel 1388, su stimolo aristocratico, mandò a morte un gran numero di favoriti e sodali di Riccardo II (cd. '*Merciless Parliament*'). Di nuovo nel 1399 diede i crismi della legalità al colpo di Stato di Enrico di Bolingbroke (Enrico IV), il quale si mostrò subito riconoscente e aperto alle sue richieste. Durante il XV secolo, gli sviluppi sfortunati per l'Inghilterra della Guerra dei Cent'anni e questioni dinastiche irrisolte portarono allo scoppio della cd. 'Guerra delle Due Rose' e a una serie di passaggi vorticosi della corona di mano in mano, sempre legittimati in un secondo momento dai Comuni, fino a quando sul trono non si insediò Enrico Tudor (Enrico VII), il quale ristabilì un forte governo centrale, le cui istituzioni non erano mai comunque venute del tutto meno.

Nel corso di oltre duecento anni, dunque, il Parlamento divenne, per consuetudine, un'istituzione il cui ruolo nella struttura costituzionale dello Stato, se non ancora proattivo, non poteva comunque venire ignorato. Nella struttura politica del regno il Parlamento aveva acquisito un ruolo di sempre maggiore

---

<sup>114</sup> Col tempo, il basso clero preferì riunirsi separatamente, potendo godere di una giurisdizione separata in alcune materie, e i rappresentanti delle città e delle campagne assunsero, loro soli, la forma della Camera dei Comuni.

<sup>115</sup> L'ultimo Gran Consiglio, l'assemblea dei soli nobili che nel tempo si sarebbe tramutata nella Camera dei Pari, fu convocato nel 1640 da Carlo I nel tentativo di aggirare i Comuni, senza successo.

rilevanza, al punto che un avvocato già *Chief Justice of the King's Bench* poteva scrivere, senza timore di smentita, le seguenti parole: «*[The King of England] cannot by himself or his ministry, lay taxes, subsidies, or any imposition, of what kind soever, upon the subject; he cannot alter the laws, or make new ones, without the express consent of the whole kingdom in Parliament assembled*»<sup>116</sup>.

Il re rimane tuttavia ancora l'indiscusso detentore del potere esecutivo, pur non potendo più legiferare arbitrariamente, e l'autonomia degli eletti ai Comuni dalla nobiltà non è ancora reale, sia perché non avevano mai preso parte direttamente al governo della cosa pubblica prima, sia per l'influenza esercitata dalla nobiltà terriera sulle elezioni della Camera bassa. Questo stato di cose, tuttavia, non è destinato a sopravvivere al successivo mutamento dinastico.

## 2. Evoluzione costituzionale sotto le dinastie Tudor e Stuart

La dinastia Tudor segnò lo zenit della monarchia inglese. Il ristabilimento dell'autorità interna del governo centrale, combinato con la sottomissione del potere spirituale a quello temporale a seguito della rottura con Roma, portò a un accentramento del potere pubblico nelle mani del re e del suo Consiglio Privato. L'opposizione baronale, fiaccata da anni di guerre, permise ai Tudor di riformare l'amministrazione dello Stato e risanare i conti pubblici. La persecuzione da parte del comitato del Consiglio, la Camera Stellata, dei crimini contro l'ordine pubblico fu in questo periodo tanto capillare e zelante da divenire parte della cultura popolare<sup>117</sup>.

Volgendo lo sguardo al Parlamento possiamo notare che in quest'epoca è divenuta più comune la rielezione dei suoi membri e un seggio nella Camera dei Comuni è passato dall'essere considerato un impegno gravoso all'essere guardato con ambizione. Inoltre, il cd. '*Reformation Parliament*' è il primo parlamento a durare per un periodo notevole di tempo (1529-1536), permettendo ai suoi membri di sviluppare un senso di appartenenza istituzionale. Non era raro che vi fossero manovre da parte della Corona per garantire l'elezione di

---

<sup>116</sup> J. Fortescue e A. Amos, *De Laudibus Legum Angliae: The Translation Into English, Pub. AD MDCCLXXV. And the Original Latin Text. With Notes*, J. Smith, Cambridge, 1825, p. 136.

<sup>117</sup> «*I will make a Star-Chamber matter of it, if hee were twenty Sir Iohn Falstoffs, he shall not abuse Robert Shallow Esquire. [...] The Councell shall heare it, it is a Riot*»; W. Shakespeare, *The Merry Wives of Windsor*, 1602, Atto primo, Scena prima.

parlamentari favorevoli alle sue politiche. La soglia per il suffragio nelle contee era, dal 1430 (e sarebbe rimasta fino al 1832), di quaranta scellini, cifra il cui valore reale l'inflazione aveva intaccato, provocando un allargamento effettivo del novero degli elettori e rendendo la manipolazione elettorale non sempre agevole. Non altrettanto nei borghi, in cui la soglia censitaria per l'accesso al diritto di voto variava grandemente sulla base dei singoli statuti concessi (risultando in genere proibito alla larghissima parte degli abitanti delle città) e delle consuetudini locali. I sovrani Tudor, in particolare Elisabetta I, si mostrarono dunque particolarmente generosi nella creazione di nuovi borghi, e come risultato il numero di seggi nei Comuni crebbe da 298<sup>118</sup> nel primo parlamento di Enrico VIII a 467 al momento dell'insediamento di Giacomo I. In questo senso, e andando nella direzione accentratrice del governo dei Tudor, nel 1535 e nel 1542 rispettivamente il Galles e la Contea palatina di Chester vennero pienamente integrati nel regno dal punto di vista giuridico e guadagnarono rappresentanza parlamentare<sup>119</sup>. Durante il XVI secolo, anche grazie ai successi riportati dal governo in politica interna e estera, il conflitto fra Corona e Parlamento non raggiunge mai proporzioni preoccupanti, ma l'autorità dell'assemblea continua lentamente e inesorabilmente a crescere; Thomas Smith, Segretario di Stato della regina Elisabetta, scrive in termini molto chiari che «*The most high and absolute power in the realme of Englande consisteth in the Parliament. [...] For everie Englishman is intended to bee there present, either in person or by procuration and attornies, of what preeminence, state, dignitie, or qualitie soever he be, from the Prince (be he King or Queene) to the lowest person of Englande. And the consent of Parliament is taken to be everie mans consent*»<sup>120</sup>.

---

<sup>118</sup> Di cui 224 dai borghi e dalle città e 74 dalle contee, il cui numero rimase fisso a 37 fino al 1535.

<sup>119</sup> Rispettivamente dal *Laws in Wales Acts 1535* e dal *Chester and Cheshire (Constituencies) Act 1542*. In Galles due rappresentanti vennero dati al borgo di Monmouth e due alla contea del Monmouthshire; il resto del paese venne diviso in dodici contee e undici borghi, assegnando un rappresentante a ciascuna di queste suddivisioni. In Cheshire vennero dati due rappresentanti alla contea e due alla città di Chester.

<sup>120</sup> T. Smith, *De Republica Anglorum: the Maner of Gouvernement or Policie of the Realme of England*, Londra, stampato da Henrie Midleton per Gregorie Seton, 1583, libro secondo, cap. 1.

Il secolo più ricco di eventi nella storia costituzionale inglese è senza dubbio il diciassettesimo, che si apre con l'ascesa al trono della dinastia scozzese degli Stuart, portando all'unione personale delle corone di Scozia e Inghilterra. Non è questo il luogo per ripercorrere nel dettaglio i tumultuosi eventi del Seicento inglese. Basti dire che le radici dell'acuto conflitto che insorge fra Corona e Parlamento sono la questione religiosa ma soprattutto il tentativo dei sovrani Stuart di importare in Gran Bretagna le nozioni di monarchia assoluta basata sul diritto divino dei re che in quel tempo andavano affermandosi nel continente, superando il modello di monarchia limitata medievale. La Corona sembrò riuscire nel suo intento nel quarto decennio del secolo in questione, in cui il Parlamento non venne mai convocato a seguito di una serie di prese di posizione ostili alla politica regia, ma una serie di errori in politica interna condussero a una sollevazione popolare in Scozia, finendo per costringere Carlo I a convocare un nuovo Parlamento, che concesse nuovo denaro al re solo in cambio del suo assenso a una serie di leggi che ne limitassero sostanzialmente le prerogative. L'innestarsi della questione religiosa nel confronto in atto e un tentativo fallito di Carlo di far arrestare alcuni deputati portò rapidamente alla fine del dialogo istituzionale e allo scoppio della guerra civile, che terminò nel 1649 con la condanna a morte del re e l'istituzione della repubblica. A dispetto della promulgazione di una Costituzione scritta nel 1653, una serie di problemi interni causarono il crollo del regime repubblicano nel 1660, riportando la Costituzione a ciò che era nel 1641. Rimanevano quindi una serie di questioni irrisolte, che esplosero a causa dell'insipienza politica di Giacomo II, portando l'élite politica inglese a invitare lo Statolder delle Province Unite, Guglielmo d'Orange, marito protestante della figlia di Giacomo, Maria, a invadere l'Inghilterra, ed egli così fece, trovando scarsissima resistenza. In tal modo fu sancito in maniera molto chiara che il re fosse tale assai più per volontà del Parlamento che di Dio.

La Costituzione non venne formalmente stravolta rispetto all'inizio del secolo, ma fu reso chiaro che, in caso di conflitto irrisolvibile fra Corona e Parlamento, sarebbe stata sempre la prima a dover cedere, spianando la strada al governo parlamentare come unico sviluppo possibile. In questo secolo i due schieramenti riguardo la questione religiosa e i sostenitori di due modelli diversi di monarchia vanno raggruppandosi, dopo la deposizione degli Stuart, in due schieramenti più o meno coesi: i *Tories*, che col tempo si tramuteranno nel Partito Conservatore, e gli *Whigs*, che si tramuteranno nel Partito Liberale. Questa contrapposizione non



permise alcun tipo di riforma costituzionale di carattere dottrinario, nessuna definizione formale della sede del potere sovrano o menzione di diritti fondamentali. Le due fazioni si limitarono a stilare una lista dei modi in cui reputavano che Giacomo II avesse abusato del suo potere e a dichiararli illegali da quel momento in poi: in tal modo vide la luce, nel 1689, il *Bill of Rights*<sup>121</sup>. Similmente, nel 1701 l'*Act of Settlement*<sup>122</sup> sancì l'inamovibilità dei giudici «*quamdiu se bene gesserint*», vietandone la rimozione senza la previa approvazione del Parlamento; con questa legge, tuttora in vigore, vengono inoltre sancite le regole di successione al trono, affidando la corona agli eredi protestanti di Sofia del Palatinato, poiché la sorella di Maria, la futura regina Anna, non aveva eredi in linea retta. Come conseguenza della fine degli Stuart, nel 1707 viene infine approvata l'unione di Scozia e Inghilterra in un unico regno<sup>123</sup>, al fine di evitarne la separazione al momento della morte di Anna: nacque così il Regno Unito e il relativo Parlamento unitario, nonostante fossero state salvaguardate alcune istituzioni proprie della Scozia.

### 3. *Segue*: dal 1714 al 1997

A seguito della “Gloriosa Rivoluzione” l’ordinamento britannico non ha più visto conflitti violenti fra gli organi dello Stato; vi sono stati molti confronti, anche aspri, ma nessun'altra rivoluzione. Nella cornice di monarchia limitata, disegnata dagli eventi del 1688-89, rimaneva ampio spazio di manovra per modifiche gradualistiche del funzionamento effettivo del sistema. Dopo il 1708 la sanzione regia non venne più negata a un disegno di legge approvato dal Parlamento, lasciando di fatto alle Camere la libertà di alterare la Costituzione in maniera estensiva senza necessità di maggioranze qualificate. Il *Septennial Act 1715*<sup>124</sup> sancì in sette anni la durata massima di una Camera dei Comuni,

---

<sup>121</sup> 1 William & Mary Sess 2 c. 2.

<sup>122</sup> 12 and 13 Will 3 c. 2.

<sup>123</sup> Benché la legge relativa venga citata spesso al singolare, si tratta in realtà di due diverse leggi: lo *Union with Scotland Act 1706*, approvato dal parlamento inglese, e lo *Union with England Act 1707*, approvato dal Parlamento del Regno di Scozia.

<sup>124</sup> 1 Geo. 1 St. 2 c. 38. Abrogato interamente solo nel 2011 dal *Fixed-Term Parliaments Act*.

rafforzandone le capacità di influire sull'indirizzo politico e di meglio sorvegliare l'operato del sovrano.

Nel XVIII secolo il Governo era ancora diretto e dipendente dalla Corona, la quale non esitava a garantirsi sostenitori in Parlamento attraverso metodi anche poco ortodossi, con un impiego liberale delle prerogative regie per l'assegnazione di titoli e sinecure, di favori e di somme di denaro. In questo periodo si parla infatti di *government by influence*<sup>125</sup>. Gli apparati partitici in forma embrionale di *Tories* e *Whigs* non operavano, in verità, in maniera troppo dissimile. Per una serie di contingenze economiche, demografiche e sociali in generale, la maggior parte delle circoscrizioni elettorali, sia nelle contee che nei borghi, era divenuta oggetto disponibile di un numero relativamente ristretto di individui, capaci di garantire l'elezione dei propri protetti. Questo stato di cose, dominato da una triade di Corona, Pari, e grandi possidenti terrieri (spesso le ultime due categorie si sovrapponevano), perdurò per tutto il secolo e gli sconvolgimenti internazionali intervenuti tra il 1776 e il 1815 rallentarono qualunque tentativo di riforma.

Per le ragioni esposte sopra, grande fu l'opposizione al passaggio del *Reform Act 1832*<sup>126</sup>, temendo che sarebbe divenuto impossibile portare avanti il governo del re a seguito dell'estensione del suffragio. In questo periodo l'ovvia risposta a questo problema, cioè l'esercizio del governo in nome del re da parte di un gabinetto di ministri nominati, nella pratica, dalla maggioranza nella Camera dei Comuni, non era ancora apertamente contemplato. Dal punto di vista giuridico, la responsabilità ministeriale aveva già comportato l'irresponsabilità regia, ma non se ne erano ancora tratte a pieno le conclusioni dal punto di vista politico. L'estensione del suffragio in questo senso fu cruciale nel passaggio da un sistema di *government by influence* a uno di *government by party*: tre anni dopo il passaggio del *Reform Act* il governo *Tory* imposto da Guglielmo IV venne respinto dagli elettori in maniera decisa, segnando l'ultima istanza di gabinetto imposto dalla Corona in contrasto con la maggioranza nei Comuni.

L'estensione del suffragio prevista dalla legge fu, in verità, piuttosto modesta e non introdusse in alcun modo un sistema democratico in senso moderno; la

---

<sup>125</sup> S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato* (cit.), p. 155.

<sup>126</sup> 2 & 3 Wm. IV, c. 45. Il re persuase l'opposizione *Tory* nella Camera dei Pari ad astenersi nel voto decisivo per evitare di dover nominare un elevato numero di pari *Whig* al fine di garantire il passaggio della legge.

previsione più rilevante fu sicuramente l'abolizione dei cd. "borghi putridi", portando all'abolizione di 143 seggi e alla creazione di 130 nuovi che vennero distribuiti in accordo con le variazioni di popolazione dei decenni precedenti, mutando gli equilibri territoriali del potere<sup>127</sup>. Un'altra riforma di rilievo in questo senso fu il *Reform Act 1867*<sup>128</sup>, che migliorò la distribuzione dei seggi e raddoppiò l'elettorato del regno, da uno a due milioni di uomini adulti. Nel 1872 venne introdotta la segretezza del voto<sup>129</sup> e il suffragio fu esteso ulteriormente sempre su base censitaria, nel 1884<sup>130</sup>, per poi venire esteso a tutti gli uomini che avessero compiuto 21 anni e le donne che ne avessero compiuti 30, nel 1918<sup>131</sup>, fino all'equiparazione dei sessi nel 1928<sup>132</sup> e all'abbassamento dell'età del voto a diciotto anni nel 1969<sup>133</sup>.

Nel 1885, il *Redistribution of Seats Act*<sup>134</sup>, per la prima volta, introdusse il concetto di circoscrizioni elettorali contenenti un numero approssimativamente uguale di elettori, superando la rappresentanza tradizionale di borghi e contee e riducendo sensibilmente il numero di circoscrizioni plurinomiali, con l'effetto di ridurre sensibilmente la cooperazione interpartitica e rendere rare le elezioni in cui il numero di candidati in una circoscrizione non superasse quello dei deputati da eleggere, a differenza di quanto accadeva prima<sup>135</sup>. Fra le molte modifiche minori intervenute in seguito, la più rilevante è sicuramente quella del 1948, che eliminò definitivamente le circoscrizioni plurinomiali e quelle

---

<sup>127</sup> La legge copriva solo i territori di Inghilterra e Galles, ma nello stesso anno leggi analoghe vennero approvate per la Scozia e l'Irlanda.

<sup>128</sup> 30 & 31 Vict. c. 102.

<sup>129</sup> *Ballot Act 1872*, 35 & 36 Vict. c. 33.

<sup>130</sup> *Representation of the People Act 1884*, 48 & 49 Vict. c. 3.

<sup>131</sup> *Representation of the People Act 1918*, 7 & 8 Geo. 5 c. 64.

<sup>132</sup> *Representation of the People Act (Equal Franchise) 1928*, 18 & 19 Geo. 5 c. 12.

<sup>133</sup> *Representation of the People Act 1969*, c. 15.

<sup>134</sup> 48 & 49 Vict. c. 23.

<sup>135</sup> G.R. Searle, *A new England?: Peace and War 1886-1918*, Oxford University Press, 2005, p. 138.

universitarie, che permettevano ai laureati in alcuni atenei (all'epoca circa il 7% dell'elettorato) di esprimere un doppio voto<sup>136</sup>.

Un'innovazione cruciale per la trasformazione del Regno Unito in una moderna democrazia liberale fu, senza dubbio, anche la riforma del rapporto tra le Camere posta in essere nel 1911<sup>137</sup> e perfezionata nel 1949<sup>138</sup>, a seguito della quale i Pari perdonano la facoltà di porre veti assoluti ai disegni di legge approvati ai Comuni, tramutandosi così, per quanto concerne la grande maggioranza delle materie, in una camera di riflessione, dotata di un debole veto sospensivo. La conseguente posizione di preminenza ottenuta dai Comuni si riflette sul prodotto per eccellenza di questa Camera: il Gabinetto.

Quest'ultimo, in termini strettamente giuridici, non è che una commissione interna del Consiglio Privato, al punto che, ancora nella sua celebre opera della seconda metà del XVIII secolo, *Commentaries on the Laws of England*, William Blackstone può tranquillamente omettere qualunque riferimento a tale organo. Si è già accennato come cento anni dopo, Walter Bagehot, al contrario, esalti il Gabinetto come vero fulcro ed “efficiente segreto” della Costituzione inglese. Benché non fosse probabilmente questo il disegno che aveva in mente la generazione della Gloriosa Rivoluzione, al momento dell'insediamento sul trono della Casata di Hannover (1714), era già riconosciuto in via generale che l'organo di governo effettivo del paese non fosse più il Consiglio, ma un gruppo ristretto di uomini di stato. Agli inizi del XIX secolo, era ormai pacifico che alle riunioni di Gabinetto partecipassero esclusivamente gli occupanti i ministeri. Allo stesso modo, la figura oggi cruciale del Primo Ministro non ha ricevuto menzione nella legge scritta fino a tempi relativamente recenti<sup>139</sup>, se si considera che colui che viene normalmente considerato dalla storiografia il primo Primo Ministro, Robert Walpole, ricoprì tale carica a partire dal 1721<sup>140</sup>. In verità

---

<sup>136</sup> *Representation of the People Act 1948*, 11 & 12 Geo. 6 c. 65.

<sup>137</sup> *Parliament Act 1911*, 1 & 2 Geo. 5 c. 13. Oltre a riformare il rapporto fra le Camere, riduce a cinque anni la durata massima del mandato dei membri della Camera dei Comuni.

<sup>138</sup> *Parliament Act 1949*, 12, 13 & 14 Geo. 6 c. 103.

<sup>139</sup> Per la prima menzione in una legge del Primo Ministro bisogna attendere il *Chequers Estate Act 1917*.

<sup>140</sup> Sull'evoluzione della carica fino ai giorni nostri e sull'interpretazione del ruolo data dai suoi singoli detentori, si veda l'imponente opera di A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, CEDAM, Milano, 2020.

Walpole era chiamato così solo dai suoi avversari, con intento spregiativo, venendo accusato di monopolizzare il favore della Corona, ed egli stesso ripudiava tale titolo. Nel 1803 William Pitt ebbe a dichiarare che vi fosse «*an absolute necessity in the conduct of the affairs of this country that there should be an avowed and real minister possessing chief weight in the Council and the principal place in the confidence of the king. The power must rest in the person generally called First Minister*»<sup>141</sup>. Il potere reale di questa figura inevitabilmente è andato crescendo man mano che la Corona si è ritirata dal governo effettivo, cosa che non è avvenuta del tutto fino al XX secolo, anche per effetto della progressiva estensione del suffragio. Quando, durante il regno di Edoardo VII (1901-1910), si vociferava che il re fosse ostile a una politica portata avanti dal Gabinetto, la Corona emise un comunicato dai toni assai netti sul tema: «*The King never expresses any opinion on political matters except on the advice of his responsible ministers, and therefore the statement must be inaccurate*»<sup>142</sup>.

Nel XXI secolo la Corona rappresenta un'istituzione quasi completamente simbolica, rimanendole un ridottissimo numero di poteri discrezionali nell'ambito del governo effettivo del paese, nella pratica esercitati sempre dietro richiesta di un ministro, mentre il Gabinetto è responsabile solo dinnanzi all'elettorato, per tramite della Camera dei Comuni.

#### 4. Le nazioni celtiche prima della *devolution*: Galles, Scozia e Irlanda

##### 4.1 Il Galles<sup>143</sup>

Il Galles, fra le tre nazioni che compongono il Regno Unito assieme all'Inghilterra, è quella più legata a quest'ultima sul piano storico e anche giuridico. Al momento dell'arrivo dei Normanni la regione era suddivisa in

---

<sup>141</sup> S.B. Chrimes, *op. cit.*, p. 182.

<sup>142</sup> S.B. Chrimes, *op. cit.*, p. 184.

<sup>143</sup> Per approfondire sulla storia della regione si vedano, *ex multis*: D.G. Evans, *A history of Wales, 1815-1906*, University of Wales Press, 1989; D.G. Evans, *A history of Wales, 1906-2000*, University of Wales Press, 2000; J. Davies, *A history of Wales*, Penguin UK, 2007; G.H. Jenkins, *A concise history of Wales*, Cambridge University Press, 2007; T.G. Watkin, *The legal history of Wales*. University of Wales Press, 2012.

diversi regni, a seguito della sconfitta in battaglia di Gruffydd ap Llywelyn nel 1063<sup>144</sup>. Dopo una prima conquista normanna nel 1093 e una ribellione l'anno seguente, ebbero luogo una serie di conflitti intermittenti che si protrassero fino al 1283. Nel 1284 Edoardo I promulgò lo Statuto di Rhuddlan<sup>145</sup>, con il quale venne introdotto il diritto inglese in Galles<sup>146</sup>, pur mantenendo alcune pratiche giuridiche locali. A metà del XVI secolo, come già menzionato, il Galles venne integrato pienamente nel Regno d'Inghilterra e la lingua gallese proibita in tutti gli atti pubblici<sup>147</sup>. Nel diciannovesimo secolo le pulsioni nazionaliste del romanticismo non risparmiarono la regione e nel 1925 si giunse alla fondazione del Plaid Cymru, un partito locale avente l'autogoverno gallese come obiettivo ultimo; benché vi fosse l'aspirazione al riconoscimento formale dell'identità gallese, il sentimento indipendentista fra gli abitanti della regione non è mai stato particolarmente acceso. Nei primi anni del XX secolo ebbe luogo una prima forma di decentramento amministrativo a favore del Galles<sup>148</sup>, ma dallo scoppio della Grande Guerra fino al termine del secondo conflitto mondiale non avvenne null'altro di significativo su questo fronte.

Nel 1951 fu creata la carica di *Minister for Welsh Affairs* e nel 1964 fu nominato il primo Segretario di Stato per il Galles, con il compito di provvedere all'esecuzione della politica nazionale nella regione. Nel 1969 una commissione istituita dal governo (cd. "Commissione Kilbrandon") raccomandò l'introduzione di maggiori competenze legislative per il Galles, nonché di un'assemblea legislativa locale (da chiamare "Senato") di 100 membri eletti con formula proporzionale<sup>149</sup>. Lo *Wales Act 1978* fu approvato per dare seguito a tali

---

<sup>144</sup> K. Maund, *The Welsh Kings*, Tempus, Stroud, 2006, pp. 87-97.

<sup>145</sup> 12 Edw 1 cc.1-12.

<sup>146</sup> H. Barnett, *Constitutional & administrative law*, Taylor & Francis, 2017, p. 62.

<sup>147</sup> Curiosamente, la sopravvivenza della lingua gallese fu probabilmente aiutata da una traduzione in lingua della Bibbia protestante ordinata da Elisabetta I nel 1563 al fine di diffondere la nuova dottrina religiosa anche in quelle zone. Solo nel 1967 lo *Welsh Language Act* permise nuovamente l'impiego della lingua gallese nei procedimenti giudiziari e, nel 1993, una legge omonima sancì la piena uguaglianza dei due idiomi.

<sup>148</sup> Nel 1907 fu creato un dipartimento per il Galles del ministero dell'istruzione, nel 1911 il *National Insurance Act* prevede l'amministrazione separata di alcuni aspetti del welfare nella regione, e nel 1912 vennero istituiti organi separati per la gestione dell'agricoltura gallese.

<sup>149</sup> *Report of the Royal Commission on the Constitution 1969-73*, Cmnd 5460, vol. I, HMSO, Londra, 1973.

raccomandazioni, con lievi modifiche; nel referendum che seguì, con un'affluenza del 58,8%, l'autonomia proposta fu respinta dal 79,8% dei votanti, producendo l'abrogazione della legge. Nessun mutamento nello status della regione sarebbe quindi intervenuto fino all'insediamento del governo laburista presieduto da Tony Blair, nel 1997.

#### 4.2 La Scozia<sup>150</sup>

La relazione storica fra Scozia e Inghilterra è marcata da un conflitto plurisecolare dovuto ai tentativi inglesi di anettere il vicino settentrionale. Grazie al matrimonio, nel 1503, di Giacomo IV di Scozia con Margherita Tudor, figlia di Enrico VII, alla morte di Elisabetta I, nel 1603, Giacomo VI di Scozia poté reclamare il trono e fu incoronato Giacomo I d'Inghilterra, portando all'unione personale delle due corone. All'insediamento di Guglielmo e Maria sui troni di Scozia e Inghilterra (1689) seguì una ribellione conclusasi nel sangue a Glencoe nel 1692. Il risentimento scozzese fu ulteriormente esacerbato da una serie di misure assunte dall'Inghilterra che penalizzavano economicamente la Scozia e portò all'approvazione di leggi che affermavano che il paese non avrebbe necessariamente seguito l'Inghilterra in pace o guerra<sup>151</sup> e che la successione decisa a Londra in previsione della morte senza eredi della regina Anna non sarebbe stata accettata in assenza di garanzie costituzionali, economiche e religiose<sup>152</sup>. A seguito della ritorsione inglese, si giunse infine a un accordo che prevede la fusione dei due regni in uno solo e l'estinzione dei due parlamenti separati. I termini dell'unione protessero un ordinamento giuridico scozzese separato, particolarmente in relazione al diritto privato e alla struttura delle corti. Nel 1328, infatti, dopo una serie di conflitti, la Scozia era stata riconosciuta dall'Inghilterra come Stato indipendente, e nei secoli seguenti aveva sviluppato un proprio diritto distinto da quello inglese che aveva incorporato numerosi elementi di diritto romano. L'unione economico-politica

---

<sup>150</sup> Per approfondire sulla storia della regione si vedano, *ex multis*: J. Mackie, *A history of Scotland*, Penguin UK, 1991; D.M. Walker, *A Legal History of Scotland: The Twentieth Century*, Vol. 7, LexisNexis UK, 2004; N. Oliver, *A history of Scotland*, Weidenfeld & Nicolson, 2009; F. Maclean, *Scotland: a concise history*, Thames & Hudson, 2019.

<sup>151</sup> *Act anent Peace and War 1703*.

<sup>152</sup> *Act of Security 1704*.

fu garantita dall'introduzione di unico parlamento, un'unica bandiera, un'unica valuta e un'unico regime fiscale.

Nel 1745 l'amministrazione della Scozia fu affidata al Ministero degli Interni, mentre nel 1885 fu creata la carica di Ministro per la Scozia, che dal 1892 fu inclusa nel Gabinetto; sotto la supervisione di costui una serie di compiti amministrativi vennero decentrati, similmente a quanto accadde nello stesso periodo in Galles. Nel 1952 una commissione *ad hoc* raccomandò, venendo ascoltata, il trasferimento al Segretario per la Scozia di ulteriori competenze di rilievo (*inter alia* le autostrade e l'energia elettrica)<sup>153</sup>.

La Commissione Kilbrandon raccomandò poi una *devolution* simile a quella proposta per il Galles e anche in questo caso ha luogo una consultazione referendaria. Benché qui la maggior parte dei votanti approvasse le disposizioni dello *Scotland Act 1978*, la legge richiedeva anche che almeno i due quinti di tutti gli aventi diritto si esprimessero favorevolmente, ma tale soglia non venne raggiunta e anche questo progetto naufragò.

Le richieste di maggiore autonomia non cessarono, tuttavia, anche a causa del lungo periodo di governo del Partito Conservatore (1979-1997), il cui sostegno a Nord del Vallo di Adriano andava calando nelle elezioni a tutti i livelli. Nelle elezioni politiche del 1987, pur ottenendo la maggioranza assoluta dei seggi inglesi, vinse solo 10 seggi su 72 in Scozia e crebbe via via la percezione di un "deficit democratico" del governo con riguardo alla regione. Nelle elezioni politiche del 1997 la Scozia non elesse un singolo deputato conservatore.

#### 4.3 L'Irlanda del Nord e la questione irlandese<sup>154</sup>

La posizione dell'Irlanda del Nord nel Regno Unito è sicuramente più complessa di quella del Galles o della Scozia, in quanto non esclusivamente una questione di diritto interno né oggetto di rivendicazioni esclusivamente non violente anche in tempi recenti. Al fine di comprenderla pienamente è opportuno

---

<sup>153</sup> *Report of the Royal Commission on Scottish Affairs 1952-54*, Cmnd 9212, HMSO, Londra, 1954.

<sup>154</sup> Per approfondire sulla storia dell'isola si vedano, *ex multis*: M. Cronin, *A history of Ireland*, Macmillan International Higher Education, 2001; D.W. Hollis, *The History of Ireland*, Greenwood Publishing Group, 2001; A. Jackson, *Home rule: an Irish history, 1800-2000*. Oxford University Press, 2003.



ripercorrere gli sviluppi della lunga e complessa relazione fra Londra e l'isola di Irlanda nella sua interezza.

L'isola fu controllata dagli inglesi fin dal XII secolo, a seguito della conquista da parte di Enrico II di un territorio diviso in piccoli regni in costante lotta fra loro. Un Parlamento irlandese fu istituito nel 1297, benché la rappresentanza fosse limitata ai coloni inglesi, escludendo la popolazione indigena. Un primo tentativo di autogoverno irlandese si ebbe quando il Parlamento irlandese affermò che le leggi del Parlamento inglese avrebbero avuto attuazione in Irlanda solo previa ratifica da parte propria. L'unico risultato fu la riaffermazione del potere regio e il passaggio, nel 1494, della cd. "Legge di Poynings"<sup>155</sup>, che sanciva la necessità della previa approvazione del re e del suo Consiglio di qualsiasi disegno di legge volesse discutersi nel Parlamento irlandese. A seguito della rottura fra Enrico VIII e Roma<sup>156</sup> scoppiò una ribellione nella cattolica Irlanda, che costrinse l'Inghilterra a una massiccia invasione militare. A seguito di qualche anno di governo diretto di Londra in Irlanda, Enrico raggiunse un compromesso con le élite dell'isola e nel 1541 fu riconosciuto Re d'Irlanda dal Parlamento irlandese.

La provincia storica dell'Ulster, comprendente nove contee nella parte settentrionale dell'isola, fu oggetto di colonizzazione da parte inglese particolarmente al principio della dinastia Stuart, grazie a confische di terreni a parte della nobiltà locale, costretta all'esilio a seguito della soppressione di una ribellione nel 1603. Nel 1622 oltre ventimila coloni inglesi, scozzesi e gallesi erano stati insediati nell'area; durante il periodo repubblicano le ribellioni non cessarono, e la colonizzazione nemmeno, finché, nel 1660, la quantità di terra posseduta dalla popolazione cattolica era scesa a un quinto del totale<sup>157</sup>.

Il cambio di dinastia non comportò alcun miglioramento per le condizioni della maggioranza degli irlandesi e, al contrario, a seguito dell'*Act of Settlement* vennero promulgate una serie di leggi che emarginarono in maniera marcata i cattolici dalla vita pubblica e li penalizzarono in vari modi, fino a un primo,

---

<sup>155</sup> *An Act that no Parliament be holden in this Land until the Acts be certified into England*, 10 Hen. 7 c. 4.

<sup>156</sup> *Act of Supremacy 1534*.

<sup>157</sup> H. Barnett, *op. cit.*, pp. 45-46.

parziale, ripristino dei loro diritti nel 1791<sup>158</sup>. Nel tentativo di stroncare le tensioni esistenti, soprattutto in Ulster, fra indipendentisti e unionisti, William Pitt, allora Primo Ministro, spinse e ottenne per l'unificazione della Gran Bretagna e dell'Irlanda, promettendo l'emancipazione dei cattolici contestualmente all'instaurazione del nuovo regno. L'unione fu sancita dagli *Acts of Union 1800*, che abolirono il Parlamento irlandese e diedero all'Irlanda 100 rappresentanti alla Camera dei Comuni e 28 a quella dei Pari (più quattro vescovi protestanti). L'emancipazione dei cattolici fu tuttavia negata dall'ostinata opposizione di Giorgio III, al punto di costringere Pitt alle dimissioni, e sarebbe avvenuta solo 28 anni dopo<sup>159</sup>.

Le pulsioni per l'autogoverno, quando non direttamente per l'indipendenza, crebbero con forza a seguito della Grande Carestia (1845-1852), che causò la morte di oltre un milione di persone e l'emigrazione di altrettante, innescando un crollo della popolazione dell'isola che ne portò al dimezzamento nel corso di novant'anni<sup>160</sup> e lasciando un profondo trauma nella coscienza nazionale irlandese, anche per via della percezione diffusa che la risposta del governo britannico all'emergenza fosse stata del tutto inadeguata<sup>161</sup> e che, pertanto, il governo dell'Irlanda da parte degli irlandesi fosse l'unica soluzione praticabile.

Le richieste di riforma della proprietà terriera si tramutarono quindi presto in richieste di pieno autogoverno. Nelle elezioni politiche del 1885, su 100 seggi

---

<sup>158</sup> *Roman Catholic Relief Act 1791*.

<sup>159</sup> *Roman Catholic Relief Act 1829*.

<sup>160</sup> Nel 1841 la popolazione dell'isola superava ampiamente le otto milioni di unità, mentre nel 1931 superava a malapena le quattro milioni e duecentomila unità. Solo nel 2016 la popolazione ha superato la cifra del 1851, quando venne condotto il primo censimento dopo la carestia. Per dare un'ulteriore idea dell'impatto della carestia nel lungo periodo, si consideri che nel 1800 la popolazione irlandese era circa la metà di quella della Gran Bretagna (cinque milioni e mezzo contro dieci milioni e mezzo), mentre nel 2021, nonostante la crescita demografica in Irlanda degli ultimi decenni, il rapporto è circa di uno a dieci. A oggi la popolazione dell'isola rimane inferiore al dato del 1841 di oltre un milione di unità. Per i dati fino al 1926 si veda C. Ó. Gráda, *The population of Ireland 1700-1900: a survey*, in *Annales de démographie historique*, Société de Démographie Historique, 1979, pp. 281-299. Per i dati seguenti si vedano i censimenti condotti dalla Repubblica d'Irlanda presso <https://www.cso.ie/en/census/censusthroughhistory/> e dall'Irlanda del Nord presso <https://www.nisra.gov.uk/statistics/census>.

<sup>161</sup> Sulla Grande Carestia nel dettaglio si veda C. Kinealy, *This great calamity: the great Irish Famine: the Irish Famine 1845-52*, Gill & Macmillan Ltd, 2006.

irlandesi 85 furono vinti da sostenitori dell'autogoverno<sup>162</sup> e, nel 1886 e nel 1893, furono presentati disegni di legge a questo scopo da parte del governo del partito Liberale, al fine di dare all'Irlanda uno status simile a quello che era già stato dato al Canada nel 1867 e che sarebbe stato dato all'Australia nel 1900<sup>163</sup>. Il primo tentativo non passò il voto nei Comuni, mentre il secondo fu respinto dai Pari, alimentando sia la delusione dei nazionalisti sia il nervosismo degli unionisti. Il problema principale delle proposte era simile a quello che anni dopo avrebbe gravato sul dibattito sulla *devolution* in Scozia: la questione del delicato intreccio fra tassazione e rappresentanza. Se all'Irlanda fosse stata data una propria assemblea rappresentativa, benché subordinata a Westminster, sarebbe seguito logicamente che nessun irlandese avrebbe più dovuto sedere in Parlamento e votare su affari puramente inglesi e scozzesi; in questo caso, tuttavia, si sarebbe prefigurata la possibilità per il Parlamento britannico di deliberare sulla tassazione da applicare in Irlanda - materia che Westminster intendeva riservarsi - senza il voto degli irlandesi.

Nel 1905, fu fondato il Sinn Féin, partito nazionalista la cui linea politica, delineata dal fondatore, Arthur Griffith, era «*to establish in Ireland's capital a national legislature endowed with the moral authority of the Irish nation*»<sup>164</sup>.

Le paure unioniste aumentarono a seguito della rimodulazione, nel 1911, dei poteri della Camera dei Pari, che non sarebbe più stata in grado di fermare i progetti del Partito Liberale per l'autogoverno irlandese. In questi anni nacquero gruppi paramilitari come l'*Ulster Volunteer Force* (UVF), unionista, portando alla formazione, nel campo repubblicano, dei Volontari Irlandesi, predecessori dell'*Irish Republican Army* (IRA).

L'autogoverno fu finalmente concesso nel 1914 da una legge<sup>165</sup> che prevedeva l'istituzione di un unico Parlamento per tutta l'Irlanda, che sarebbe rimasta all'interno del Regno Unito, ma lo scoppio della Prima Guerra Mondiale ne ritardò l'implementazione. Al momento della presentazione del disegno di legge il governo Liberale aveva progetti per una più ampia implementazione del

---

<sup>162</sup> B. Walker, *The 1885 and 1886 General Elections in Ireland*, in *History Ireland*, 13(6), 2005, pp. 36-40.

<sup>163</sup> *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*.

<sup>164</sup> M. MacDonncha, *Sinn Féin: A Century of Struggle: cead Bliain Ar Son Na Saoirse*, Sinn Féin, Dublino, 2005, p. 12.

<sup>165</sup> *Government of Ireland Act 1914*, 4 & 5 Geo. 5 c. 90.

principio di autogoverno e una prima bozza conteneva anche un progetto di David Lloyd George, allora Primo Ministro, per un sistema di “grandi commissioni” che avrebbero temperato le conseguenze dell’asimmetria causata dall’autogoverno della sola Irlanda<sup>166</sup>.

Nel Lunedì dell’Angelo del 1916 una sollevazione ebbe luogo a Dublino (cd. “Rivolta di Pasqua”<sup>167</sup>), in cui venne proclamato un governo repubblicano per tutta l’Irlanda. La reazione brutale delle autorità britanniche, in parte motivata dalle paure legate al conflitto mondiale in corso, trasformò una rivolta di per sé fallimentare in un successo propagandistico e, nelle elezioni politiche del 1918, il Sinn Féin vinse 73 seggi sui 105 in palio in Irlanda, eclissando l’*Irish Parliamentary Party*, il partito moderato dell’autogoverno, che ne ottenne solo 6. Gli unionisti vinsero i restanti 26 seggi, concentrati nelle sole quattro contee a maggioranza protestante, Antrim, Armagh, Down e Londonderry.

Gli eventi seguenti resero presto evidente come i progetti del 1914 fossero stati superati dagli sviluppi politici sul campo. Gli eletti del Sinn Féin rifiutarono di assumere i propri seggi a Westminster e si riunirono il 21 gennaio 1919 come primo *Dáil Éireann* (“Assemblea d’Irlanda”), confermarono la proclamazione della repubblica di tre anni prima e instaurarono un governo rivoluzionario a Dublino, portando allo scoppio della Guerra d’Indipendenza Irlandese, che si sarebbe conclusa nel 1922. Nel 1920 il Parlamento britannico, in assenza dei 73 deputati irlandesi, approvò il *Government of Ireland Act 1920*, che prevedeva un Parlamento per le ventisei contee dell’Irlanda meridionale e un altro per le sei contee del Nord, in quattro delle quali i protestanti costituivano una chiara

---

<sup>166</sup> «*In order to obviate the inconvenience and injustice which would arise in the interregnum owing to Irish members interfering in purely English, Scottish and Welsh affairs a system of Grand Committees must be set up simultaneously with Irish HR Bill with full and final legislative powers on English, Scottish and Welsh affairs of same character as those delegated to Irish Parliament*», appunto a matita dal Consiglio dei Ministri del 27 febbraio 1911, riportato da P. Jalland, *United Kingdom Devolution 1910-14: Political Panacea or Tactical Diversion?*, in *The English Historical Review*, 94(373), pp. 766-767.

<sup>167</sup> Sulla Rivolta di Pasqua nel dettaglio si vedano, *ex multis*: W.I. Thompson, *The Imagination of an Insurrection: Dublin, Easter 1916*, Oxford University Press, Oxford, 1967; F. X. Martin (a cura di), *Leaders and Men of the Easter Rising: Dublin 1916*, Methuen, Londra, 1967; U. O’Connor, *The Troubles: The Struggle for Irish Freedom 1912–1922*, Mandarin, Londra, 1989.

maggioranza<sup>168</sup>. Il Parlamento del Sud non fu mai operativo, in quanto respinto come opzione dal *Dáil*, e, dopo anni di guerra, le ventisei contee del Sud ottennero lo status di *Dominion* con il nome di Stato Libero d'Irlanda, anche se conflitti armati interni ai due territori continuarono per molti mesi anche dopo questa data.

A seguito dell'approvazione dello *Statute of Westminster* nel 1931 i poteri di autogoverno dei *Dominion* furono grandemente ampliati e l'allora Presidente del Consiglio Esecutivo, Éamon de Valera, ne fece presto uso per eliminare gli elementi monarchici dello Stato, fino all'entrata in vigore di una Costituzione repubblicana nel 1937, la quale rifiutava la posizione costituzionale della parte settentrionale dell'isola, affermando, all'articolo 2, che «*The national territory consists of the whole island of Ireland, its islands and the territorial seas*», pur non dichiarando formalmente uno status repubblicano dello Stato<sup>169</sup>. A seguito della decisione irlandese, nel 1948, di dichiarare formalmente la repubblica e rimuovere le ultime funzioni diplomatiche rimaste in capo alla Corona britannica<sup>170</sup>, nel 1949 il Regno Unito riconobbe finalmente la separazione e tutti i legami costituzionali fra Londra e Dublino vennero recisi<sup>171</sup>; l'Irlanda contestualmente abbandonò il Commonwealth delle Nazioni.

Altra sorte per l'Irlanda del Nord, che nel frattempo aveva ottenuto “*de facto dominion status*”<sup>172</sup>. Dal 1920 al 1972 questa regione godette di un'autonomia considerevole, esercitata da Stormont<sup>173</sup>, che ricomprendeva *inter alia* il mantenimento dell'ordine pubblico, l'ordinamento della polizia locale e dei

---

<sup>168</sup> Le altre due contee dell'Irlanda del Nord, Fermanagh e Tyrone, erano abitate in maggioranza da cattolici (56,2% e 55,4% rispettivamente). In tutte le nove contee dell'Ulster i protestanti godevano di una maggioranza di circa il 56%, che però cresceva al 66% nelle sole sei contee indicate dalla legge del 1920, che mirava quindi a massimizzare l'area sotto il controllo del Parlamento del Nord evitando al contempo l'instabilità che sarebbe potuta derivare da un maggiore equilibrio numerico fra le due confessioni religiose.

<sup>169</sup> Il nome ufficiale dello Stato era *Éire/Ireland*, che rimpiazzava *Saorstát Éireann/Irish Free State*.

<sup>170</sup> *Republic of Ireland Act 1948*.

<sup>171</sup> *Ireland Act 1949*.

<sup>172</sup> B. Hadfield, *The United Kingdom as a Territorial State*, in V. Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century* (cit.), p. 604.

<sup>173</sup> La zona di Belfast dove ha sede tuttora l'organo legislativo dell'Irlanda del Nord, che per metonimia indica il governo regionale, come avviene per Westminster e il governo centrale.

tribunali, il governo delle suddivisioni amministrative della regione, la sanità e lo welfare, l'istruzione, il commercio interno e l'agricoltura. A Westminster rimanevano la sovranità ultima sulla regione e alcuni poteri discrezionali. Il Parlamento era bicamerale, con una Camera dei Comuni eletta dal popolo e un Senato eletto dai membri della Camera dei Comuni. A capo dell'esecutivo vi era un Governatore di nomina della Corona, ma, come in altri reami del Commonwealth oggi, il potere effettivo era detenuto dal Primo Ministro dell'Irlanda del Nord, responsabile di fronte ai Comuni. Gli unionisti vinsero ogni elezione dal 1921 in poi; dopo la seconda elezione lo *Ulster Unionist Party* (UUP) sostituì il sistema elettorale proporzionale con il maggioritario in vigore nel resto del Regno Unito, blindando in tal modo la propria posizione per cinquant'anni.

Il predominio unionista nelle istituzioni e nelle forze dell'ordine produsse non poco malcontento nella minoranza cattolica, che, oltre alla pesante esclusione dal potere politico, avvertiva una certa discriminazione anche nell'impiego e nell'assegnazione delle case popolari, di qualità inferiore rispetto a quelle assegnate ai protestanti. L'istruzione era segregata su basi religiose e anche molte zone interne alle maggiori città lo divennero ancora più intensamente di prima. Nel 1968, una campagna di disobbedienza civile e di disordini ebbe inizio, denunciando la discriminazione subita dai cattolici e opponendosi alla continuazione dell'unione con Londra. Una commissione d'inchiesta istituita dal governo britannico riscontrò un «*widespread sense of political and social grievances for long unaudited and therefore ignored by successive governments of Northern Ireland*»<sup>174</sup>. La situazione peggiorò negli anni seguenti con l'intervento dell'esercito britannico volto a ripristinare l'ordine; il 30 gennaio 1972 tredici civili cattolici furono uccisi dai paracadutisti britannici nel contesto di una marcia non autorizzata nella città di Derry (cd. "Domenica di sangue") ed entro la fine dell'anno si contavano 474 morti a seguito degli scontri settari fra protestanti e IRA. Ebbero luogo abusi documentati sugli irlandesi fatti prigionieri dall'esercito britannico, che portarono la Repubblica d'Irlanda a citare in giudizio il Regno Unito dinnanzi alla Corte EDU<sup>175</sup>.

---

<sup>174</sup> *Report of the Cameron Commission: Disturbances in Northern Ireland*, Cmnd 532, HMSO, Londra, 1969.

<sup>175</sup> *Republic of Ireland v United Kingdom* (1978).

Il precipitare degli eventi dopo la Domenica di sangue portò il governo britannico alla decisione di trasferire tutti i poteri del governo regionale al Segretario di Stato per l'Irlanda del Nord e di aggiornare *sine die* il Parlamento nordirlandese<sup>176</sup>. Nel 1973 fu presentato il progetto di un nuovo modello di *power-sharing* per la regione<sup>177</sup>: 1) il *Northern Ireland Assembly Act 1973* stabilì che dovesse venire eletto un organo legislativo monocamerale, chiamato "Assemblea dell'Irlanda del Nord", composto di 78 membri eletti a mezzo di voto singolo trasferibile; 2) il *Northern Ireland Constitution Act 1973* stabilì che la regione sarebbe rimasta parte del Regno Unito finché la maggioranza della popolazione non avesse espresso diversa volontà per via referendaria. In un referendum svoltosi lo stesso anno la maggioranza della popolazione<sup>178</sup> si esprime per la continuazione dell'unione con la Gran Bretagna.

Il sistema fallì miseramente dopo nemmeno un anno, costringendo nuovamente Londra a governare direttamente la regione<sup>179</sup>, idealmente per un solo anno, che poi divennero ventiquattro. Venne approvata la legislazione volta a bandire la discriminazione su base religiosa<sup>180</sup>, ma studi riscontrarono la sua inefficacia nel mutare gli atteggiamenti dei datori di lavoro<sup>181</sup>. Nei vent'anni seguenti si susseguirono diversi tentativi di raggiungere un accordo fra le parti al fine di restituire alla regione una qualche forma di autogoverno<sup>182</sup>, ma senza successo.

Gli anni Settanta e Ottanta furono virtualmente anni di guerra civile: dal 1971 al 1977 una media di 252 persone vennero uccise e 3.269 scontri a fuoco si verificarono ogni anno; negli anni 1978–81, le medie erano calate,

---

<sup>176</sup> *Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972*.

<sup>177</sup> *Northern Ireland Constitutional Proposals*, Cmnd 5259, HMSO, Londra, 1973.

<sup>178</sup> I nazionalisti boicottarono però la consultazione e l'affluenza non superò il 60%.

<sup>179</sup> *Northern Ireland Act 1974*.

<sup>180</sup> Ad esempio il *Fair Employment (Northern Ireland) Act 1976*.

<sup>181</sup> Sul tema della discriminazione in ambito lavorativo nella regione si veda G. Chambers, *Equality and Inequality in Northern Ireland, Part 2: The Workplace*, Policy Studies Institute, Londra, 1987.

<sup>182</sup> Nel 1975 e di nuovo nel 1983 vennero eletti organi rappresentativi della popolazione locale, i quali si dimostrarono incapaci di raggiungere un accordo.

rispettivamente, a 82 e 1.574<sup>183</sup>. Tale situazione sarebbe rimasta bloccata fino al ritorno del Partito Laburista al governo con una solida maggioranza, nel maggio del 1997, per la prima volta dopo diciotto anni.

## 5. L'evoluzione del *Local Government* britannico

### 5.1 Il XIX secolo

Con l'espressione *Local Government* (LG) si fa riferimento, nel contesto britannico, a quelli che noi definiremmo, con una certa approssimazione, "enti locali"<sup>184</sup> e all'amministrazione degli stessi. Nel 1888 William Gladstone<sup>185</sup> affermava che fosse difficile trovare un argomento in cui vi fosse «*greater difficulty in bringing into focus such a multitude of topics, so necessary to be connected and yet presenting so many difficulties in establishing a connection*»<sup>186</sup>. Gli aspetti della sua storia che qui ci interessano sono quelli politico-strutturale e, strettamente interconnesso, economico.

Ancora alla fine del XIX secolo il valore degli enti locali all'interno della Costituzione politica britannica era ampiamente riconosciuto, al punto che Edward Jenks poteva tranquillamente scrivere: «*England is pre-eminently the country of local government*»<sup>187</sup>. Similmente, nel commentare la legislazione in materia di enti locali del XIX secolo, Josef Redlich notava come «*the ancient sub-divisions of government have not been sacrificed to system*»<sup>188</sup> e vi fosse stata cura di preservare «*local traditions and historical association at the*

---

<sup>183</sup> B. Dickson, *Northern Ireland's Emergency Legislation: The Wrong Medicine?*, in *Public law*, (4), 1992, pp. 592-624.

<sup>184</sup> Più precisamente, nel Regno Unito è *local government* ogni forma di suddivisione amministrativa interna alle Nazioni costituenti il Regno. Si veda: <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom/Local-government#ref652768>.

<sup>185</sup> Primo Ministro dal 1868 al 1874 e di nuovo dal 1880 al 1885, nel 1886 e, infine, dal 1892 al 1894. Su di lui si veda A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), pp. 635-656.

<sup>186</sup> Citato in C.H. Wilson, *The Foundations of Local Government*, in C.H. Wilson (a cura di), *Essays on local government*, B. Blackwell, 1948, p. 2.

<sup>187</sup> E. Jenks, *An Outline of English Local Government* (1894), 5<sup>a</sup> ed., Methuen, 1921, p. 9.

<sup>188</sup> J. Redlich, *Local Government in England*, Vol. 2, Macmillan and Company, 1903, p. 9.



*expense of scientific geography and, to a certain extent, of administrative convenience»*<sup>189</sup>. La complessità del sistema degli enti locali era dovuta alle sue radici, che affondano in comunità storiche piuttosto che in divisioni del territorio operate dall'alto e il carattere delle riforme del secolo precedente costitutiva, a suo parere, «*an expression of the English idea of the state as an association or federation of self-governing communities»*<sup>190</sup>. Leggendo un manuale odierno di diritto costituzionale britannico non si ha però certo l'impressione di una qualche centralità degli enti locali, né, a dire il vero, di una qualche autonoma rilevanza costituzionale<sup>191</sup>. È dunque opportuno ripercorrere gli sviluppi del *local government* nei secoli XIX e XX al fine di comprendere che cosa fosse esattamente al termine del secolo scorso e come le sue trasformazioni abbiano influenzato il rapporto tra centro e periferia nel Regno Unito.

Come già illustrato in precedenza, fino a meno di centocinquant'anni fa le circoscrizioni elettorali della Camera dei Comuni erano le divisioni territoriali tradizionali (borghi e contee), pertanto l'importante posizione di queste ultime nell'ordinamento costituzionale era dovuto in gran parte al progressivo accentramento del potere politico nelle mani dei Comuni, dove gli interessi locali potevano essere adeguatamente rappresentati. Martin Loughlin sostiene che proprio l'esistenza di questo rapporto ha impedito lo sviluppo di un concetto di pubblica amministrazione basata su un chiaro rapporto gerarchico, come avvenuto sul continente:

*It is precisely because local institutions exist not simply as creatures of the Crown but as representation of historic communities within a structure of national laws to which both the Crown and the localities are bound that we are able to call the English inheritance a tradition of local government rather than a system of local administration. And it is because of this*

---

<sup>189</sup> Ibid.

<sup>190</sup> Ibid.

<sup>191</sup> In molti manuali di carattere generale la trattazione del tema è assai breve, quando non del tutto assente. Oltre a molti dei manuali già citati, a titolo di esempio recente si vedano, *ex multis*: N. Parpworth, *Constitutional and Administrative Law*, 11<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2020; A. Dennett, *Public Law Directions*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2021.

*tradition of local government that no system of 'administrative law' developed*<sup>192</sup>.

Come si può facilmente immaginare, questo sistema frammentato era tutt'altro che esente da difetti e nella maggior parte dei casi gli enti locali erano controllati da una ristretta minoranza di individui e la corruzione era ampiamente diffusa; spesso i governanti locali mantenevano la posizione a vita e l'opacità nel governo della cosa pubblica era accentuata<sup>193</sup>. Lo stato delle cose era tale che il commentatore che scrivesse sull'argomento novant'anni dopo la riforma operata dal *Municipal Corporations Act 1835* poteva tranquillamente affermare che «*the anarchy of local autonomy was heightened by the fact that there was nothing that could be regarded, either in theory or in practice, as a system of Local Government*»<sup>194</sup>.

La legge del 1835 costituì la prima riforma comprensiva del LG dopo secoli, stabilendo il principio democratico (su base censitaria) e avviando un processo di uniformazione degli enti locali<sup>195</sup>, che sarebbe giunto a coprire tutti i borghi del paese nel 1886. Il *Local Government Act 1888* creò consigli di contea elettivi, strutturati, per elettorato e composizione, similmente ai consigli<sup>196</sup> delle città. Nel 1894 un altro *Local Government Act* creò un sistema di distretti urbani e rurali con consigli elettivi, fornendo anche a chi non vivesse nei borghi una forma di autogoverno locale più “vicina” della contea. Il LG durante il XIX secolo viene quindi riformato e regolato ampiamente dalla legge, ma Redlich

---

<sup>192</sup> M. Loughlin, *The demise of Local Government*, in V. Bogdanor (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 526.

<sup>193</sup> Per una descrizione dettagliata del *local government* prima del 1835 si veda B. Keith-Lucas, *The Unreformed Local Government System*, Routledge, 1980.

<sup>194</sup> S. Webb e B. Webb, *English Local Government*, Vol. 4, Longmans, Green & Co., 1922, p. 353.

<sup>195</sup> Ai sensi della legge molte città recentemente espansesi poterono costituirsi come borghi (Birmingham e Manchester lo fecero non oltre tre anni dopo), guadagnando in termini di rappresentanza parlamentare. Assieme alla riforma elettorale del 1832, ciò produsse un sensibile mutamento negli equilibri politici del paese.

<sup>196</sup> In inglese il termine *council* indica tanto l'assemblea legislativa municipale e di contea quanto il governo dei relativi enti locali, poiché tradizionalmente legislativo ed esecutivo a questi livelli sono perfettamente fusi; si veda, ad esempio, l'espressione *council housing* (“case popolari”).

sostiene, non senza una certa retorica nazionalista, che «*Parliament has created a territorial system built on history and consecrated by custom, which is far more valued, and therefore far more valuable, than those mathematical departments into which a centralised government, working from above and guided by purely rational and a priori principles, has cut and carved the land of France*»<sup>197</sup>. Lo sviluppo della società industriale e urbanizzata aveva acuito la necessità di fornire pubblici servizi ai cittadini e l'approvazione di legislazione in questo senso portò lentamente allo sviluppo di un più intenso rapporto amministrativo fra i ministeri e gli enti locali, ma in questa fase ancora l'iniziativa, per quanto riguarda i servizi da fornire sul territorio, apparteneva agli organi di governo locale e non vi erano metodi efficienti di coartarne l'azione. Una trasformazione sensibile avvenuta in questo momento è però di natura politica: l'interlocutore degli enti locali non è più tanto il Parlamento quanto il Governo. Questo per due ragioni: in primo luogo, a regolare gli enti locali, per ragioni di flessibilità, erano quasi sempre "leggi-quadro", le cui vene venivano concretamente irrorate di contenuto dalla discrezionalità dell'esecutivo, il quale aveva altresì un'ampia gamma di poteri di supervisione; in secondo luogo, la disconnessione fra enti locali e circoscrizioni elettorali avvenuta nel 1885, ridusse prevedibilmente l'interlocuzione fra le due realtà<sup>198</sup>.

## 5.2 Il XX secolo fino al 1979

Nella prima metà del XX secolo, comunque, fu generalmente accettato il principio che il solo ente locale dovesse provvedere alla fornitura di tutti i servizi pubblici nell'area geografica di sua competenza e, nel 1948, fu stabilita una piena democrazia anche a livello locale, con l'introduzione del suffragio universale anche nelle elezioni locali. Tuttavia, le crescenti esigenze dello stato democratico e sociale portarono anche il Governo ad attrarre a sé la gestione di alcuni servizi che pareva anacronistico e inefficiente lasciare agli enti locali, come, per esempio, l'assistenza ai disoccupati (1934) e le strade statali (1936). Paradigmatica in tal senso l'organizzazione del Servizio Sanitario Nazionale (NHS), istituito nel 1946, al cui riguardo si ritenne che una gestione locale, per

---

<sup>197</sup> J. Redlich, *Local Government in England* (cit.), Vol. 2, pp. 7-8.

<sup>198</sup> M. Loughlin, *The demise of Local Government* (cit.), pp. 529-530.

quanto teoricamente possibile, fosse ben poco pratica<sup>199</sup>. Le nazionalizzazioni del governo laburista postbellico tolsero agli enti locali anche le competenze relative al gas e all'energia elettrica<sup>200</sup>. Agli enti locali, con la crescita dello stato sociale, rimase comunque un ruolo rilevante nella fornitura di servizi di natura redistributiva relativi all'istruzione, all'edilizia popolare, ecc., e questa ristrutturazione delle loro funzioni rese gli enti locali fortemente dipendenti dal governo centrale per il proprio finanziamento, contribuendo all'instaurazione di un rapporto sempre più marcatamente gerarchico fra centro e periferia<sup>201</sup>.

Un altro colpo alla posizione costituzionale degli enti locali giunse fra gli anni Sessanta e Settanta: fino a questa fase il LG britannico era stato impostato su una divisione fra città e campagne, ma la crescita dei centri urbani oltre i confini amministrativi dei borghi era divenuta fonte di conflittualità. Per ragioni economiche e di prestigio era difficile trovare accordi fra enti locali per una riorganizzazione della geografia amministrativa; inoltre, una riorganizzazione che comportasse una cesura con le comunità da cui storicamente un ente locale originava avrebbe inevitabilmente accentuato la percezione di quell'ente come emanazione del governo centrale. Di conseguenza, «*the conflict that was built into the local government system in the nineteenth century created immobilism in the twentieth*»<sup>202</sup>. Lo spartiacque in questo senso fu il *London Government Act 1963*, che creò la Grande Londra e rese chiaro a tutti che «*it was possible to effect quite radical change without allowing the local authorities affected to take any part in the formulation of the terms of reference of the inquiry preceding change, or in the process following the inquiry but preceding Ministerial*

---

<sup>199</sup> Si vedano le dichiarazioni di Charles Key, sottosegretario alla salute, HC Deb., vol. 422, col. 209-210, 1 maggio 1946: «[...] *it has been asked: "Why not take over the local authority hospitals? Why not use the local government managerial machine, for what, in fact, would become a greatly improved local government service?" I answer: Because of existing geographical areas and the functional distribution that is administratively impossible [...] We have not made its sphere of operations grow with the character of the services we have developed nor with the means and needs for wider areas of administration*», consultabile presso <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1946/may/01/national-health-service-bill>.

<sup>200</sup> *Electricity Act 1947 e Gas Act 1948*.

<sup>201</sup> M. Loughlin, *The demise of Local Government* (cit.), p. 533.

<sup>202</sup> A. Alexander, *Structure Centralisation and the Position of Local Government*, in M. Loughlin, M.D. Gelfand and K. Young (a cura di), *Half a Century of Municipal Decline 1935–1985*, Allen and Unwin, Londra, 1985, p. 52.

*decision*»<sup>203</sup>. Un evidente riflesso di questo cambio di mentalità fu l'istituzione della cd. "Commissione Redcliffe-Maud" nel 1966 per esaminare lo stato degli enti locali e proporre delle riforme degli stessi. Il rapporto della commissione sosteneva che il difetto principale del sistema fosse l'incapacità di riconoscere l'interdipendenza di città e campagna e suggerì l'abolizione di pressoché tutti gli enti preesistenti e la creazione di "autorità unitarie" che avrebbero assorbito le funzioni delle contee e degli enti di livello inferiore<sup>204</sup>. Queste autorità sarebbero state centrate sulle aree urbane, tenendo conto del pendolarismo e delle infrastrutture locali. In Inghilterra sarebbero state istituite 58 di queste autorità, affiancate da tre aree metropolitane (corrispondenti grossomodo alle conurbazioni di Birmingham, Manchester e Liverpool) organizzate in maniera simile alla Grande Londra. La vittoria del Partito Conservatore alle elezioni politiche del 1970 portò invece all'implementazione di un sistema a due livelli (contea - distretto) da parte del *Local Government Act 1972*, in parte in vigore ancora oggi. Il sistema si distaccava meno dalle vecchie suddivisioni ma vi è chi ha evidenziato come tale riforma non abbia risolto l'antagonismo fra gli enti locali e «ensured that local government would be ill-equipped to resist the rapid increase in the pressure for centralization»<sup>205</sup>. Si è argomentato inoltre che la riorganizzazione del 1972, riducendo il numero di enti locali, costituisca comunque un'operazione di centralizzazione<sup>206</sup> e, ancora, che l'equiparazione fra l'efficienza funzionale e il potenziamento della democrazia locale confondesse la capacità funzionale del sistema con la sua capacità democratica<sup>207</sup>. In particolare L. J. Sharpe sostiene che l'essenza degli enti locali è il loro essere, appunto, locali, risultandone che il «number of local units must be a function of the needs of the sub-national communities whose existence

---

<sup>203</sup> L.J. Sharpe, "Reforming" the Grass Roots: An Alternative Analysis, in D. Butler e A.H. Halsey (a cura di), *Policy and Politics: Essays in Honour of Norman Chester*, Macmillan, Londra, 1978, p. 103.

<sup>204</sup> *Report of the Royal Commission on Local Government in England 1966-1969*, Cmnd 4040, HMSO, Londra, 1969.

<sup>205</sup> A. Alexander, *Structure Centralisation and the Position of Local Government* (cit.), p. 64.

<sup>206</sup> L.J. Sharpe, "Reforming" the Grass Roots: An Alternative Analysis (cit.), pp. 104-105.

<sup>207</sup> L.J. Sharpe, *The Failure of Local Government Modernization in Britain: A Critique of Functionalism*, in *Canadian Public Administration*, 92, 1980, pp. 92-115.

*justifies the creation of a local government system in the first place»<sup>208</sup> e che, pertanto, «if the structure of local government is [...] to be determined by the needs of the central government then it is difficult to see the justification for a local government system, as opposed to some form of deconcentrated central administration»<sup>209</sup>.*

Un altro fattore di centralizzazione, più subdolo e meno evidente nell'immediato, fu l'estensione agli enti locali del suffragio universale, che portò presto all'assimilazione della politica locale nella competizione politica nazionale, annullando la soluzione di continuità fra i valori e le convinzioni dei rappresentanti eletti ai vari livelli<sup>210</sup>. Questa continuità permise agli enti locali di funzionare bene attraverso l'istituzione di una serie di norme non scritte che garantirono per anni che lo status costituzionale del LG evitando una formalizzazione del rapporto gerarchico. Si riconosceva che «*[the] antagonism which from time to time arises between the groups [central departments and local authorities] is an indulgence which each other can afford because both recognize this necessary inter-dependence»<sup>211</sup>.*

Ma le basi del successo di questa interdipendenza erano la crescita economica e un consenso generale sulle modalità di fornitura dei servizi alla popolazione, e cioè sulla natura dello stato sociale britannico; entrambe queste condizioni vennero meno durante gli anni Settanta del secolo scorso.

### 5.3 Le riforme di Margaret Thatcher e John Major: 1979-1997

La crisi economica degli anni Settanta portò, nel Regno Unito come in molti altri paesi, alla venuta meno del consenso generale sulla natura dello stato sociale. Nel 1979 il Partito Conservatore vinse le elezioni con un programma basato sulla riduzione del ruolo dello Stato e la liberalizzazione del mercato, che non poteva non porsi in conflitto con tutti quegli enti locali governati dal Partito Laburista, il quale aveva fatto nel tempo ampio uso della discrezionalità

---

<sup>208</sup> Ibid., pp. 104-105.

<sup>209</sup> Ibid., pp. 105-106.

<sup>210</sup> Sul tema più in dettaglio si veda J. Gyford e M. James, *National Parties and Local Politics*, Allen and Unwin, 1983.

<sup>211</sup> J. A. G. Griffith, *Central Departments and Local Authorities*, Allen and Unwin, 1966, p. 506.

concessa al governo locale adottando politiche dalla forte impronta redistributiva<sup>212</sup>. Il programma del nuovo governo includeva la riduzione dell'organico del settore pubblico, la riduzione della spesa pubblica in welfare e un ripensamento della politica sociale sulla base dell'azione individuale piuttosto che dell'organizzazione collettiva, punti programmatici che lo ponevano in netto contrasto con quella che era la realtà del LG dell'epoca.

L'aspetto del finanziamento degli enti locali fu il primo affrontato dal Governo, che, dopo l'insuccesso di alcuni interventi iniziali<sup>213</sup>, procedette, nel 1984, ad avocare a sé il controllo delle imposte municipali, potendo fissare un tetto all'aumento di queste che i singoli enti potessero imporre<sup>214</sup>. Una simile riforma delle imposte municipali, che erano a suo tempo state definite «*the foundation stone upon which is built the whole structure of local taxation in England*»<sup>215</sup>, significava un notevole accentramento del potere politico e fu criticata già all'epoca in quanto minacciava di minare quel poco di responsabilità che rimaneva nella gestione delle finanze locali<sup>216</sup>. Il vero terremoto arrivò al termine del decennio, con l'introduzione della *Community Charge*<sup>217</sup> (divenuta popolarmente nota come “*Poll Tax*”), che rimpiazzò la precedente imposta municipale sulla proprietà immobiliare abitativa<sup>218</sup> con una tassa “piatta” per ciascun residente adulto all'interno del singolo ente locale. L'effetto di questa misura, combinata con la sopracitata “nazionalizzazione” delle restanti imposte municipali, fu un profondo indebolimento dell'autonomia finanziaria degli enti

---

<sup>212</sup> Sul tema nel dettaglio si vedano: M. Boddy e C. Fudge (a cura di), *Local socialism?: Labour Councils and New Left Alternatives*, Macmillan, 1984; J. Gyford, *The Politics of Local Socialism*, Allen and Unwin, 1985; S. Lansley, S. Goss e C. Wolmar, *Councils in Conflict: The Rise and Fall of the Municipal Left*, Macmillan, 1989.

<sup>213</sup> In sintesi, venne rimosso il trasferimento di fondi dal centro a quegli enti locali che spendessero troppo, ma queste misure non furono sufficienti ad arginare le spese.

<sup>214</sup> *Rates Act 1984*. Chiunque violasse le disposizioni della legge poteva venire multato e interdetto dai pubblici uffici per un periodo fino ai dieci anni, pena che venne inflitta al leader laburista del borgo londinese di Lambeth.

<sup>215</sup> J. Redlich, *Local Government in England* (cit.), Vol. 1, p. 24.

<sup>216</sup> Sul tema si veda R. Jackman, *The Rates Bill: a measure of desperation*, in *The Political Quarterly*, 55(2), 1984, pp. 161-170.

<sup>217</sup> *Abolition of Domestic Rates Etc. (Scotland) Act 1987* e *Local Government Finance Act 1988*.

<sup>218</sup> Non in Irlanda del Nord, però, dove è tutt'ora in vigore il sistema precedente.

locali, poiché divenne per loro assai difficile discostarsi dalle stime di spesa del Governo. L'imposta si dimostrò spaventosamente impopolare e fu abolita dopo appena due anni dalla sua introduzione dal governo Major I, nel singolare caso di «*a government putting a single piece of legislation at the forefront of its programme, forcefully implementing it, and then ignominiously abandoning it in the course of a single Parliament*»<sup>219</sup>. Fu rimpiazzata dalla *Council Tax*<sup>220</sup>, tuttora in vigore, che rassomiglia il sistema antecedente il 1990, con l'importante differenza che le proprietà immobiliari sono inserite in fasce, ponendo quindi un tetto massimo all'imposizione fiscale. Nonostante questo dietrofront, al principio degli anni Novanta circa quattro quinti del finanziamento degli enti locali veniva da trasferimenti dal centro, lasciando a quelli ben poca autonomia di spesa.

Sotto l'aspetto funzionale, d'accordo con lo slogan “*enabling not providing*”<sup>221</sup>, il Governo si adoperò affinché lo Stato abbandonasse la fornitura diretta dei servizi e assumesse il ruolo di un ente di supervisione e regolamentazione; a tale scopo fu promossa la creazione di agenzie per lo svolgimento di alcuni compiti fino ad allora competenza degli enti locali. Svolgendo funzioni di carattere pubblico, queste agenzie divennero parte di una complessa rete di *governance* locale, in cui i consigli locali persero sensibilmente centralità<sup>222</sup>.

Sotto l'aspetto strutturale, il *Local Government Act 1985* abolì il *Greater London Council* e tutti i consigli di contea delle contee metropolitane, che sopravvissero solo con funzioni cerimoniali. Questi consigli possedevano funzioni di coordinamento degli enti locali operanti nelle principali aree urbane del paese<sup>223</sup> e si trovavano tutti sotto il controllo del partito laburista al momento della loro abolizione, ma il Governo giustificò la loro abolizione sulla base della spesa eccessiva che comportavano. Nel 1992 una nuova riforma creò, infine, le

---

<sup>219</sup> D. Butler, A. Adonis e T. Travers, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax*, Oxford University Press, 1994, p. 1.

<sup>220</sup> *Local Government Finance Act 1992*.

<sup>221</sup> Sul tema nel dettaglio si veda N. Ridley, *The Local Right: Enabling not Providing*, Londra, Centre for Policy Studies, 1988.

<sup>222</sup> Sul tema si veda K. Walsh, *Public Services and Market Mechanism: Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan, 1995.

<sup>223</sup> Si trattava delle aree metropolitane afferenti alle città di Birmingham, Liverpool, Manchester, Sheffield, Leeds e Newcastle.



autorità unitarie<sup>224</sup> teorizzate per la prima volta nel rapporto Redcliffe-Maud, anche se solo per alcune aree dell’Inghilterra.

Infine, vale la pena notare come, dal 1979 al 1992, ben 143 leggi che si applicassero direttamente al LG in Inghilterra e Galles furono approvate; di queste 58 contenevano riforme di rilievo<sup>225</sup>. Loughlin nota come il rapporto fra centro e periferia, fino ad allora basato su accordi fra gentiluomini, venne in questo modo trasformato in un rapporto in cui i conflitti venivano risolti in tribunale, quasi sempre a favore del primo<sup>226</sup>. La codifica delle regole del gioco da parte del centro «*is symptomatic of the destruction of the twentieth-century central-local compact. Once the centre becomes wedded to the single-minded pursuit of technocratic efficiency, tolerance of local ways - a feature of the compact - disappears and the centre is obliged to take action*»<sup>227</sup>.

Nel 1997, dunque, in Inghilterra si potevano trovare le seguenti suddivisioni amministrative:

- la contea non metropolitana, colloquialmente nota come *shire county*, che contiene un numero variabile di distretti non metropolitani e si occupa, nella propria giurisdizione, di servizi “di area vasta”, quali istruzione, mobilità, autostrade, smaltimento dei rifiuti, pianificazione strategica, ecc.
- il distretto non metropolitano, ente locale di base nella campagna inglese, colloquialmente noto come *shire district*, a cui competono i servizi abitativi, la raccolta dei rifiuti, la tutela dell’ambiente, ecc.
- l’autorità unitaria, inserita in una contea a fini cerimoniali, è di fatto da essa indipendente (i suoi residenti non partecipano all’elezione del consiglio di contea) e assomma in sé le competenze di distretto e contea;
- il borgo metropolitano, che, a seguito dell’abolizione dei consigli delle contee metropolitane, è divenuto un’autorità unitaria in tutto tranne che nel nome (poiché all’epoca le autorità unitarie ancora non esistevano);

---

<sup>224</sup> *Local Government Act 1992*.

<sup>225</sup> Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process, *Making the Law*, Hansard Society, 1992.

<sup>226</sup> M. Loughlin, *The demise of Local Government* (cit.), pp. 549-550.

<sup>227</sup> Ibid.

- i 32 borghi di Londra, il cui status in questo momento è estremamente simile a quello dei borghi metropolitani;
- enti *sui generis*, quali il Consiglio delle Isole Sorlinghe e la *Court of Common Council* della Città di Londra, governati da regole particolari.

In conclusione, riepilogando lo sviluppo del LG inglese, vediamo come questo si articoli in tre fasi distinte. In una prima fase, nel diciannovesimo secolo, si assiste a una regolamentazione rispettosa dell'autorità tradizionale degli enti locali in Inghilterra, basata sul loro rapporto con le comunità locali da una parte e con la Camera dei Comuni dall'altra. Le istituzioni locali mantengono poteri notevoli e l'iniziativa nel loro esercizio. In una seconda fase, nei primi tre quarti del ventesimo secolo, il legame stretto fra enti locali e Parlamento è venuto meno, ma il rapporto fra i livelli di governo è rimasto regolato da una serie di norme non codificate che hanno permesso un'interlocuzione fruttuosa. Le fondamenta di questo equilibrio sono le condizioni socio-economiche che, in particolare dopo la Seconda Guerra Mondiale, creano un consenso trasversale sul ruolo dello Stato, e quindi pure degli enti locali, nell'economia. Al contempo, tuttavia, l'emergere del cd. "Stato sociale" e l'affermazione di partiti di massa pongono le basi per una centralizzazione lenta ma costante. Infine, con la venuta meno del consenso trasversale sul ruolo dello Stato al termine degli anni Settanta, si apre una terza fase in cui la debolezza della posizione costituzionale degli enti locali viene drammaticamente rivelata. Il loro declino rapido non è però qualcosa di storicamente inevitabile, ma il frutto di una precisa linea politica del governo, che non attribuisce particolare valore alla democrazia locale. Il risultato è che, al termine del ventesimo secolo, «*local authorities had been transformed essentially into agencies of the central government*»<sup>228</sup>.

---

<sup>228</sup> M. Loughlin, *The demise of Local Government* (cit.), p. 553.

# Capitolo II

## Il modello Westminster

### 1. Il Gabinetto<sup>229</sup>

#### 1.1 Lo sviluppo del Gabinetto<sup>230</sup>

Il Gabinetto costituisce il nucleo del governo britannico, il centro effettivo del potere politico, o, con le parole di Ivor Jennings, «*the directing body of the national policy*»<sup>231</sup>. Prima di analizzarne il funzionamento e il rapporto con gli altri organi costituzionali, è opportuno ripercorrerne brevemente l'evoluzione storica, al fine di comprendere quale sia la sua forma presente e come l'abbia assunta.

L'origine del Gabinetto si trova nel Consiglio Privato di Sua Maestà, organo le cui radici affondano nella summenzionata *Curia Regis* medievale. Anche in periodi molto risalenti, in Parlamento hanno sempre seduto consiglieri del sovrano che fungessero da tramiti della volontà regia alle Camere. Con l'aumento della rilevanza del Parlamento, coerentemente crebbe l'importanza di queste figure. Durante il regno di Carlo I, il termine *Cabinet* era sovente

---

<sup>229</sup> Sul tema le fonti sono elevatissime in numero. Oltre a un capitolo in - virtualmente - qualunque manuale di diritto costituzionale britannico e altre fonti citate nel capitolo, si vedano, *ex multis*: A. B. Keith, *The British Cabinet System*, 2<sup>a</sup> ed. a cura di N. H. Gibbs, Stevens & Sons, Londra, 1952; J. P. Mackintosh, *The British Cabinet*, 2<sup>a</sup> ed., Stevens & Sons, Londra, 1968; I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.); P. Gordon Walker, *The Cabinet*, Cape, Londra, 1970; H. Wilson, *The Governance of Britain*, Harper & Row, Londra, 1976; S. James, *British Cabinet Government*, 2<sup>a</sup> ed., Routledge, Londra, 2002.

<sup>230</sup> E. R. Turner, *The Cabinet Council of England in the Seventeenth and Eighteenth Centuries, 1622-1784*, Johns Hopkins Press, Baltimora, 2 volumi, 1930-32; M. A. Thomson, *A Constitutional History of England, 1642-1801*, Methuen, Londra, 1938. D.L. Keir, *The Constitutional History of Modern Britain, 1485-1937*, 4<sup>a</sup> ed., Adam and Charles Black, Londra, 1950. B. Kemp, *King and Commons 1660-1832*, Macmillan, Londra, 1957.

<sup>231</sup> I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.), p. 228. Si veda anche la nota 62.

utilizzato in riferimento o a una commissione del Consiglio o a un gruppo ristretto di consiglieri che godono del favore del re<sup>232</sup>. Sotto Carlo II il ruolo del Consiglio come organo di discussione e deliberazione era affermato, così come l'esistenza di alcune commissioni, in particolare per gli affari esteri, che facevano rapporto al Consiglio<sup>233</sup>. In questo periodo, per definire il gruppo di collaboratori più fidati del sovrano all'interno del Consiglio si impiegavano termini come *Cabinet*, *council* o *junto*<sup>234</sup>. Già nei primi anni seguenti la restaurazione Stuart emerse una distinzione netta fra la massa dei membri del Consiglio Privato e un gruppo più ristretto di ministri che godevano della fiducia del sovrano<sup>235</sup>, in ragione del fatto che era virtualmente impossibile portare avanti un qualunque indirizzo politico senza la collaborazione di alcune importanti cariche dello Stato (a titolo di esempio, i Segretari di Stato, il Lord Cancelliere, il responsabile del Tesoro, ecc). Nonostante il *settlement* del 1688, Guglielmo III, forte della notevole legittimazione fornitagli dal Parlamento e spesso con un suo indirizzo politico preciso in molte materie, usava governare personalmente, lasciando poco spazio a una qualche forma di Gabinetto<sup>236</sup>. Questo tuttavia continuò a riunirsi in qualche forma quando il re si trovava all'estero, in particolare dopo la morte della regina Maria, e, a partire dall'ottobre del 1695, anche con la presenza nel paese del re, che ne presiedette diversi<sup>237</sup>. L'*Act of Settlement* del 1701 dispose che, al momento

---

<sup>232</sup> E. R. Turner, *The Cabinet Council of England in the Seventeenth and Eighteenth Centuries, 1622-1784* (cit.), vol. I, 1930, p. 19 ss.

<sup>233</sup> *Ibid.*, p. 52 ss.

<sup>234</sup> J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 37.

<sup>235</sup> Ciò appare in maniera abbastanza chiara dal commento dei contemporanei degli sviluppi politici del periodo. In una lettera del 27 giugno 1673 Henry Ball traccia con disinvoltura una linea, quando afferma che «*This day the Cabinet rose not till 2 afternoone, having satt above 4 hours, so that there was no Councell*» J. Williamson, *Letters Addressed from London to Sir Joseph Williamson While Plenipotentiary at the Congress of Cologne in the Years 1673 and 1674*, vol. I, Camden Society, Londra, 1874, p. 72; In quello stesso mese Robert Yard nota che «*The people are extreemely pleased to see the Duke of Ormond called into the Cabinet Councell againe [...]*» *Ibid.*, p. 61.

<sup>236</sup> W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution*, vol. II, parte 1, Clarendon Press, Londra, 1922, p. 94 ss.

<sup>237</sup> J. Carter, *Cabinet Records for the Reign of William III*, in *The English Historical Review*, 78(306), 1963, pp. 95-114.

dell'insediamento della Casata di Hannover, tutti gli importanti affari di Stato dovessero essere decisi nel Consiglio Privato e qualunque deliberazione andasse firmata dai consiglieri che l'avevano sostenuta; tale disposizione non divenne mai operativa, poiché divenne presto evidente che, stanti simili condizioni, nessun re avrebbe accettato la corona e nessun consigliere si sarebbe arrischiato a fornire il proprio *advice*<sup>238</sup>, e fu abrogata nel 1706.

Una svolta vi fu con l'avvento della nuova dinastia, poiché la presenza di Giorgio I alle riunioni del Gabinetto divenne sempre più sporadica dopo il 1717. L'unica presenza certa di Giorgio II a una riunione del Gabinetto è del 1745, mentre di Giorgio III si conoscono solo tre presenze (nel 1779, nel 1781 e nel 1784)<sup>239</sup>. A fini pratici, tuttavia, dopo il 1717 il Gabinetto cessò di essere un organo che incontrasse il sovrano. La ragione tradizionalmente addotta è quella dell'incapacità di Giorgio I di parlare inglese, e quindi di comunicare efficacemente con i suoi ministri, ma è stata evidenziata la mancanza di prove a sostegno di tale teoria<sup>240</sup> e si è piuttosto fatto riferimento all'ignoranza degli affari inglesi da parte del re e al suo scarso intelletto<sup>241</sup>.

Durante il corso del XVIII secolo il cd. *Inner Cabinet*, composto dagli occupanti quelle cariche che avevano mantenuto un effettivo rilievo nel tempo, si affermò progressivamente ma inesorabilmente. Dopo la salita al trono di Giorgio III, con il termine *Cabinet*, si fa riferimento in maniera pressoché esclusiva all'*inner Cabinet*<sup>242</sup>.

Alla vigilia della Grande Riforma del 1832, il Gabinetto era ormai un organo imprescindibile del governo britannico. Nei decenni precedenti il potere della Corona era stato eroso, sia per ragioni personali - la malattia mentale di Giorgio

---

<sup>238</sup> In tal senso B. Kemp, *King and Commons 1660-1832* (cit.), p. 119; si veda anche W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution* (cit.), vol. I, p. 85 ss.

<sup>239</sup> H.W.V. Temperley, *Inner and Outer Cabinet and the Privy Council 1679-1783*, in *The English Historical Review*, 27(108), 1912, pp. 682-699.

<sup>240</sup> W. Michael, *Englische Geschichte im achtzehnten Jahrhundert*, Berlino, 1934, pp. 574-577, nota la mancanza di prove coeve e ipotizza che la leggenda sia dovuta a un fraintendimento dei fatti avvenuto al principio del secolo seguente. Giorgio I parlava bene il francese e poteva agevolmente comunicare coi ministri in tale lingua.

<sup>241</sup> J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), pp. 51-52.

<sup>242</sup> I.R. Christie, *The Cabinet During the Granville Administration, 1763-1765*, in *The English Historical Review*, 73(286), 1958, p. 91.

III - sia a causa dell'emergere di questioni politiche più definite, di un maggior interesse pubblico nel governo del Regno e di riforme di carattere amministrativo che avevano ridotto la quantità di denaro di cui la Corona poteva servirsi per manipolare la Camera dei Comuni<sup>243</sup>.

## 1.2 Gabinetto, Governo e Consiglio Privato

Prima di procedere nell'osservare il rapporto fra i membri del Gabinetto e fra il Gabinetto e altri organi del potere statale, è bene definirne l'esatta posizione giuridica nell'ordinamento britannico, in rapporto al Consiglio Privato e a quello che si chiama, genericamente, "Governo".

*The Lords (and others) of Her Majesty's most Honorable Privy Council*, come vuole la formula, sono, al momento in cui si scrive, circa settecento individui, prevalentemente persone che ricoprono o hanno ricoperto una carica politica di rilievo, ma anche persone che abbiano ricoperto ruoli significativi nel potere giudiziario, membri di spicco del clero, e altri sudditi della Corona distintisi nei propri ambiti professionali. Per quanto concerne il discorso presente, convenzione vuole che tutti i membri del Gabinetto ne facciano parte. Il sovrano non è obbligato in alcun modo a convocare tutti i consiglieri<sup>244</sup>, e, anzi, di norma non sono più di una manciata, e cioè quei ministri del Gabinetto responsabili per le materie di cui si tratti<sup>245</sup>; la grande maggioranza dei consiglieri gode solamente di un titolo onorifico. Il Consiglio nella sua interezza viene convocato solamente nel caso della dipartita del monarca<sup>246</sup>. L'ultimo altro caso di

---

<sup>243</sup> A. S. Foord, *The Waning of 'the Influence of the Crown'*, in *The English Historical Review*, 62(245), 1947, pp. 484-507.

<sup>244</sup> F. W. Maitland, *The constitutional history of England: a course of lectures delivered* (cit.), p. 401, facendo l'esempio di un giudice in pensione che sia stato nominato membro del Consiglio per il suo servizio, afferma che «*perhaps it may be said that he has a constitutional (it can hardly be a legal) right to be heard, if he has advice to give [...]; but obviously, if this right were really insisted on, our constitution would soon be topsy-turvy*».

<sup>245</sup> Una descrizione di una riunione del consiglio si può trovare in H. Morrison, *The Privy Council today*, in *Parliamentary Affairs*, 2(1), 1948, pp. 12-13; R.H.S. Crossman, *Diaries of a Cabinet Minister*, vol. II, Hamilton & Cape, Londra, 1976, p. 44, che mal sopportava l'essere costretto a viaggiare fino a Balmoral per le riunioni del Consiglio Privato, in qualità di *Lord President of the Council*, descrisse tali riunioni come "*the best example of pure mumbo jumbo you can find*".

<sup>246</sup> Si veda <https://privycouncil.independent.gov.uk/privy-council/the-accession-council/>.

convocazione dell'intero organo risale al 1839, per l'annuncio delle nozze della Regina Vittoria.

Il Gabinetto è quindi un sottoinsieme o, più precisamente, una commissione del Consiglio Privato, la cui esistenza, per lungo tempo, è stata del tutto ignota al diritto<sup>247</sup>. I termini “*Ministry*”, “*Government*” o “*Administration*” sono impiegati per descrivere l'intero corpo di oltre cento individui nominati dal sovrano, dietro *advice* del Primo Ministro, ciascuno con una carica ministeriale, la quale il diritto non ignora<sup>248</sup>. Una frazione di questi, di media all'incirca una ventina di individui, costituisce il Gabinetto, composto da quei ministri che il Primo Ministro invita. Invariabilmente, fra questi si troveranno coloro che sono posti alla guida dei dicasteri maggiori, quali le Finanze (*Chancellor of the Exchequer*), gli Esteri (*Foreign Secretary*) e gli Interni (*Home Secretary*), ma non è infrequente che alcuni ministri con portafoglio rimangano fuori dal Gabinetto e che alcuni ministri senza portafoglio vengano invece invitati per svolgere attività che variano dall'implementazione di un preciso indirizzo politico alla presidenza di qualche *Cabinet Committee*, fino a un ruolo consultivo, come può darsi per uno statista anziano.

Il Gabinetto, in termini strettamente giuridici, non ha poteri. Più precisamente, non ha poteri propri, ma è una riunione di persone che invece ne hanno<sup>249</sup>. Si tratta di un *policy-formulating body*; sarà poi il ministero competente per materia a portare avanti questo o quell'indirizzo politico, o tramite i poteri che gli sono propri ovvero presentando un disegno di legge alla Camera dei Comuni.

---

<sup>247</sup> Ancora all'inizio del XX secolo F. W. Maitland, *The constitutional history of England: a course of lectures delivered* (cit.), pp. 387-388, poteva scrivere: «*During the last two centuries there has grown up an organization which is not a legal organization. Of course, I do not mean that it is an illegal organization; rather I should prefer to say that it is an extra-legal organization; the law does not condemn it, but it does not recognize it - knows nothing about it. I mean the organization to which we point when we use such term as 'the Cabinet', 'the Ministry', 'the Government', 'the Prime Minister', 'Mr Gladstone's second Ministry', 'Lord Salisbury's administration'*». A oggi, la menzione del Gabinetto nelle leggi approvate dal Parlamento rimane sporadica, preferendosi di gran lunga il riferimento ai “Ministri della Corona”; oltre al già citato *Ministers of the Crown Act 1937*, si vedano, a titolo di esempio di queste eccezioni, il *Parliamentary Commissioner Act 1967* (art. 8.4) e il *Data Protection Act 2018* (art. 27.10).

<sup>248</sup> A titolo di esempio, alcune di queste cariche sono elencate nel secondo allegato al *House of Commons Disqualification Act 1975*.

<sup>249</sup> In tal senso F. W. Maitland, *The constitutional history of England: a course of lectures delivered* (cit.), p. 402; I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.), p. 233.

Le principali funzioni del Gabinetto continuano, quindi, a essere oggi quelle individuate oltre un secolo fa dal *Report of the Machinery of Government Committee*<sup>250</sup>:

- (a) *the final determination of the policy to be submitted to Parliament;*
- (b) *the supreme control of the national executive in accordance with the policy prescribed by Parliament; and*
- (c) *the continuous co-ordination and delimitation of the activities of the several Departments of State .*

Vale la pena ricordare brevemente, prima di continuare, che, in accordo con la teoria costituzionale, tutti i membri del Governo, in quanto servitori del monarca, ricoprono la propria carica *durante beneplacito*, o, in inglese, *at His/Her Majesty's pleasure*; un periodo di tempo indefinito, indicato da un'espressione che ricorda il potere legale del sovrano di revocare in qualunque momento qualunque suo ministro. Nella pratica, come si vedrà, la discrezionalità nell'esercizio di questo potere è ridotta ai minimi termini dalla convenzione.

Il potere esecutivo, dunque, risiede sostanzialmente nel Gabinetto. Tuttavia, una riunione del Consiglio Privato è la forma costituzionalmente corretta (e spesso espressamente richiesta da un *Act*) per l'esercizio delle prerogative regie e di poteri delegati all'esecutivo da una legge approvata dal Parlamento. Gli atti più importanti compiuti dal monarca «*by and with the advice of his/her Privy Council*» hanno la forma del proclama o dell'*Order in Council*. I proclami sono solitamente - ma non necessariamente - utilizzati per quelle materie che necessitino della più ampia pubblicità, quali la sospensione della sessione parlamentare, lo scioglimento e la nuova convocazione del Parlamento<sup>251</sup>, nonché le dichiarazioni di guerra e pace. Un *Order in Council* può essere emanato, sulla base della prerogativa regia ovvero di una delega legislativa, per una vasta gamma di scopi: legislativi (legiferare per alcuni territori d'oltremare oppure promulgare uno *statutory instrument* sulla base di un *Act* legittimante), esecutivi (creare un nuovo ministero ovvero emettere regolamenti) e giudiziari (dare effetto a una decisione, che tecnicamente è un *advice*, del *Judicial Committee of the Privy Council*). Si può qui accennare che un *Order* che trovi la

---

<sup>250</sup> *Report of the Machinery of Government Committee*, Cd 9230, HMSO, Londra, 1918, p. 5.

<sup>251</sup> Per un esempio si veda W. R. Anson, *The Law and Custom of the Constitution* (cit.), vol. I, pp. 55-56.



sua base in una delega legislativa è passibile di cassazione da parte dei tribunali qualora il suo contenuto ecceda il potere delegato dal Parlamento (cd. *ultra vires*); qualora l'autorità derivi, invece, dalla prerogativa regia, l'atto risultante era, fino al 2019, tradizionalmente ritenuto non giustiziabile (si veda 5.2.2, nel presente capitolo).

## 2. Le convenzioni costituzionali<sup>252</sup>

Il governo britannico è tradizionalmente organizzato secondo alcuni fondamentali principi, che verranno esposti nel presente capitolo. L'amministrazione della cosa pubblica e l'attività legislativa operano aderendo ad alcune pratiche, comunemente indicate come convenzioni costituzionali, che innervano la Costituzione britannica: «*The legal structure of the constitution is everywhere penetrated, transformed and given efficacy by conventions*»<sup>253</sup>. Prima di proseguire, è opportuno chiarire che le convenzioni, qualsiasi definizione si accetti per descriverle, sono tradizionalmente considerate cosa diversa dal diritto consuetudinario. Quest'ultimo è diritto in senso stretto e, in via generale, si può dire che affondi le proprie radici nelle nebbie del passato. Le convenzioni costituzionali britanniche, invece, si sono formate tutte dopo il 1688 e alcune anche in tempi assai recenti. Inoltre, è storicamente mancato l'elemento dell'*opinio iuris*, anche se, come si vedrà, vi sono stati cambiamenti molto profondi in tempi recentissimi.

Vista la varietà di pratiche che l'espressione “convenzione costituzionale” copre, non è agevole darne una definizione; Dicey ne parla come di un complesso di regole “formato da convenzioni, intese, usanze o pratiche le quali, per quanto possano disciplinare la condotta di numerosi membri del potere sovrano,

---

<sup>252</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), cap. 14 e 15; I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.), pp. 5 ss; J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), pp. 11 ss; G. Marshall, *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984; P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A contextual analysis* (cit.), p. 34 ss; N. Parpworth, *Constitutional and Administrative Law* (cit.), cap. 10; N.W. Barber, *The United Kingdom Constitution: An Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2021, pp. 93 ss.

<sup>253</sup> I. Jennings, *The Law and the Constitution*, 5<sup>a</sup> ed., University of London Press, Londra, 1959, p. 113.

dell'esecutivo o di altri pubblici esponenti, in realtà non sono affatto leggi in quanto non sanzionate dai tribunali. Questa parte del diritto costituzionale può essere definita, a scopi classificatori, come «convenzioni della costituzione» o come norme di moralità costituzionale<sup>254</sup>. Il riconoscimento dell'esistenza di tali convenzioni, peraltro mai seriamente disputata, avviene occasionalmente anche in documenti ufficiali e atti legislativi, come nell'articolo 2 del trattato anglo-irlandese del 1921<sup>255</sup>, in cui si afferma che «*the law, practice and constitutional usage governing the relationship of the Crown or the representative of the Crown and of the Imperial Parliament to the Dominion of Canada shall govern their relationship to the Irish Free State*» e nell'articolo 4 dello *Status of the Union Act 1934*<sup>256</sup>, del Parlamento dell'Unione del Sud Africa, in cui viene fatto esplicito riferimento alle convenzioni costituzionali che regolano i poteri del Governatore Generale<sup>257</sup>. Nonostante la già menzionata non giustiziabilità delle convenzioni, queste sono state riconosciute anche dai tribunali quali elementi passibili di essere considerati in un ragionamento in diritto, come nella causa *Attorney-General v Jonathan Cape Ltd*<sup>258</sup>, con riguardo alla convenzione della responsabilità collettiva del Gabinetto.

L'identificazione di una pratica quale convenzione costituzionale è tutt'altro che ovvia. Se da una parte alcuni sostengono sia necessario individuare in primo luogo un precedente per una certa pratica e poi accertare se gli attori istituzionali abbiano accettato tale convenzione come vincolante<sup>259</sup>, altri, con un approccio

---

<sup>254</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 21.

<sup>255</sup> Ufficialmente *Articles of Agreement for a Treaty Between Great Britain and Ireland*, il cui testo è reperibile presso: <https://www.difp.ie/volume-1/1921/final-text-of-the-articles-of-agreement-for-a-treaty-between-great-britain-and-ireland-as-signed/214/>

<sup>256</sup> *Act No. 69 of 1934*.

<sup>257</sup> Di questo tema discute H.V. Evatt, *The King and His Dominion Governors: a Study of the Reserve Powers of the Crown in Great Britain and the Dominions*, Oxford University Press, Londra, 1936, pp. 299-306.

<sup>258</sup> [1976] QB 752.

<sup>259</sup> I. Jennings, *The Law and the Constitution* (cit.), pp. 131 ss. Ma anche, in tal senso, Joint Committee on Conventions, First Report of Session 2005–6, *Conventions of the UK Parliament: Volume 1*, HL Paper 265-I, HC 1212-I, par. 282: «*A contested convention is not a convention at all*», reperibile presso <https://publications.parliament.uk/pa/jt200506/jtselect/jtconv/265/265.pdf>.

più pragmatico, si spingono ad affermare che «*the constitution is no more and no less than what happens. Everything that happens is constitutional*»<sup>260</sup>.

Alcune convenzioni sono pressoché intangibili, in quanto cruciali per il funzionamento del sistema. Che un governo necessiti del sostegno costante della Camera dei Comuni, per esempio, è necessario per garantire l'approvazione annuale dell'*Armed Forces Act*<sup>261</sup>, senza di cui viene meno la stessa base giuridica per il mantenimento delle Forze Armate. Di contro, convenzioni nate per ragioni venute meno in seguito possono essere rapidamente abbandonate. Nel 1868 Benjamin Disraeli<sup>262</sup>, a seguito di una sconfitta alle urne, rassegnò le proprie dimissioni senza presentarsi dinnanzi al giudizio della nuova Camera, come era convenzione. Tale gesto era profondamente innovativo nella misura in cui, in contrasto con la concezione tradizionale dei governi fatti e disfatti puramente dal Parlamento, riconosceva le conseguenze dell'estensione del suffragio e dello spostamento della sovranità reale nelle mani dell'elettorato. L'evoluzione delle convenzioni costituzionali per adattarsi ai mutamenti della società britannica è costante nella storia; con riferimento alla formazione del governo di unità nazionale del 1931, Keith non ha molti dubbi: «*The ultimate criterion of constitutionality is unquestionably the verdict of the electorate. [...] the electorate has the power to confirm old or establish new usages as constitutional, and as constituting conventions of the working of the constitution of the realm*»<sup>263</sup>. Alcuni hanno posto in evidenza una dimensione morale dietro la nascita e la vita delle convenzioni costituzionali, che opererebbero all'interno di una tradizione politico-costituzionale di libertà individuale, pluralismo e standard etici di condotta in politica<sup>264</sup>. Ancora, le convenzioni costituzionali,

---

<sup>260</sup> J. A. G. Griffith, *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 42(1), 1979, p. 19.

<sup>261</sup> Storicamente ha avuto vari nomi; la sua ultima iterazione, l'*Armed Forces Act 2021*, proroga la validità di una legge omonima del 2006 di un altro anno, permettendo al governo di prorogarla ulteriormente per decreto, ma non oltre il 2026, quando, al più tardi, verrà approvata una nuova legge dal contenuto simile.

<sup>262</sup> Sulla figura di Disraeli, influente figura politica della seconda metà del XIX secolo, si veda A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), pp. 615-634.

<sup>263</sup> A. B. Keith, *The British Cabinet System* (cit.), p. 11.

<sup>264</sup> Si veda P. Morton, *Conventions of the British Constitution*, in *Holdsworth Law Review*, 15, 1991, pp. 114 ss.

nel loro cambiare, continuerebbero a riflettere una lunga tradizione spirituale, giungendo a esprimere l'essenza di una Costituzione democratica che evolve continuamente<sup>265</sup>.

La comprensione dell'importanza delle convenzioni costituzionali è essenziale per avere una chiave di lettura del funzionamento della democrazia nel Regno Unito, poiché le regole del *Cabinet government* sono essenzialmente convenzionali. Il fine ultimo della maggior parte delle convenzioni è che la cosa pubblica venga governata secondo la volontà della maggioranza degli elettori<sup>266</sup>. A tal fine, molte convenzioni si sono sviluppate con l'intento di limitare il potere reale di quegli organi dello Stato che mancassero di qualche forma di legittimazione popolare. Conviene, dunque, fornire alcuni esempi delle convenzioni più rilevanti, alcune delle quali saranno discusse più approfonditamente più avanti.

Per quanto concerne l'esercizio delle prerogative del sovrano e il funzionamento del Gabinetto, è convenzione che: il sovrano nomini quale Primo Ministro il membro del Parlamento con la capacità di "comandare una maggioranza" nella Camera dei Comuni; che gli altri ministri siano nominati dal sovrano su *advice* del Primo ministro, e che debbano tutti appartenere a una delle due Camere<sup>267</sup>; che il sovrano sia tenuto a esercitare i propri poteri d'accordo con l'*advice* del Primo Ministro e non possa discostarsene se il *Premier* insiste anche di fronte all'opinione diversa del monarca; che il sovrano sia tenuto a dare la propria sanzione a qualunque disegno di legge approvato dalle Camere (o dalla sola

---

<sup>265</sup> P. Leyland, *Constitutional Conventions and the preservation of the spirit of the British Constitution*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2014, p. 412.

<sup>266</sup> P. Jackson e P. Leopold, *O. Hood Phillips and Jackson: Constitutional and Administrative Law*, 8<sup>a</sup> ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2001, p. 142. Accettando però la premessa che la maggioranza degli elettori si rifletta nella maggioranza dei membri della Camera dei Comuni; in questo senso l'impiego di un sistema elettorale *first-past-the-post* non è privo di problematiche, potendosi dare lo scenario in cui il partito che ottenga il maggior numero di voti non sia quello che ottiene il maggior numero di seggi.

<sup>267</sup> Si veda il caso di Patrick Gordon Walker, nominato Ministro degli Esteri nel 1964 senza essere parlamentare, non essendo stato eletto quell'anno. Presentatosi a un'elezione suppletiva indetta appositamente, non venne eletto nemmeno questa volta e rassegnò le proprie dimissioni il giorno seguente.

Camera dei Comuni, secondo le disposizioni dei *Parliament Act*)<sup>268</sup>; che il Parlamento debba essere convocato almeno una volta l'anno<sup>269</sup>; che il Gabinetto debba mantenere la fiducia costante della Camera dei Comuni e, qualora questa venga meno, rassegnare le dimissioni o chiedere all'elettorato un nuovo mandato; che, in caso di esito sfavorevole dei comizi elettorali, il Gabinetto debba rassegnare le dimissioni, ma, qualora nessun altro partito o coalizione avesse ottenuto una chiara maggioranza, sarebbe anche ammissibile presentarsi di fronte alla nuova Camera perché questa decida il destino dell'esecutivo uscente, come fece Stanley Baldwin nel gennaio del 1924<sup>270</sup>, venendo però sconfitto; che il governo trovi la propria base unicamente nella Camera bassa e possa perlopiù ignorare l'ostilità della Camera alta (la stessa subordinazione dei Pari in materia finanziaria aveva una base meramente convenzionale sino al 1911); che i ministri siano responsabili collettivamente (sul piano politico) dinnanzi al Parlamento per l'attività del Governo e che presentino un fronte unito - in caso di dissidi è opportuno che il ministro in minoranza si dimetta o, se la questione è di scarsa importanza, quantomeno tenga per sé il proprio dissenso; che i singoli ministri siano individualmente responsabili per la gestione dei propri dicasteri e debbano dare spiegazioni alle Camere se interrogati sul tema.

Per quanto concerne il Parlamento, si può sicuramente menzionare la convenzione secondo cui qualsiasi proposta che comporti un esborso di denaro pubblico possa essere presentata solamente da un ministro e nella Camera dei Comuni prima che in quella dei Pari.

Alcune convenzioni si sviluppano gradualmente nel tempo, e la loro formulazione compiuta avviene solamente quando sono condotte ovvie per tutti, mentre altre hanno una data di nascita e una paternità ben precisa. È questo il caso della *Salisbury Convention*, che prende il nome dal 5° Marchese di Salisbury, secondo cui la Camera dei Pari non deve opporsi alla seconda e terza

---

<sup>268</sup> L'ultimo rifiuto risale al 1708, a opera della Regina Anna, e fu dovuto a contingenze di natura militare. È difficile immaginare come un rifiuto, al giorno d'oggi, non potrebbe causare una grave crisi costituzionale.

<sup>269</sup> In questo caso l'osservanza è garantita dalla necessità di mantenere in piedi le Forze Armate; si veda la nota 262.

<sup>270</sup> Sulla figura di Stanley Baldwin, a capo di quattro diversi governi nel secondo ventennio del XX secolo, si veda A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), pp. 783-793.

lettura di un disegno di legge promesso dal partito di governo nel manifesto presentato alla popolazione alle ultime elezioni; minimi emendamenti che non abbiano carattere distruttivo sono ammissibili, ma la Camera Alta deve, in ultima analisi, acconsentire a quello che l'elettorato abbia approvato<sup>271</sup>. Un altro esempio che si può addurre è quello della *Sewel Convention*, di cui si parlerà meglio più avanti e che prende il nome da Lord Sewel, che nel 1998 era Sottosegretario presso lo *Scottish Office*. Essa vorrebbe che il Parlamento del Regno Unito si astenesse dal legiferare in materie di competenza delle assemblee legislative di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, senza prima aver ottenuto l'espresso consenso di queste ultime<sup>272</sup>. Durante l'iter parlamentare dello *Scotland Act 1998* fu molto esplicito: «*Clause 27 makes it clear that the devolution of legislative competence to the Scottish parliament does not affect the ability of Westminster to legislate for Scotland even in relation to devolved matters. [...] However [...] we would expect a convention to be established that Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish parliament*»<sup>273</sup>.

È interessante osservare come alle convenzioni, benché cruciali per il funzionamento del governo britannico, non sia tradizionalmente attribuita alcuna forza di legge, poiché dal diritto vero e proprio differiscono per una certa

---

<sup>271</sup> Citando le parole del Marchese, individuo non certo tacciabile di simpatie progressiste, dopo le elezioni del 1945: «*Whatever our personal views, we should frankly recognize that these proposals were put before the country at the recent General Election and that the people of this country, with full knowledge of these proposals, returned the Labour Party to power. The Government may, therefore, I think, fairly claim that they have a mandate to introduce these proposals. I believe that it would be constitutionally wrong, when the country has so recently expressed its view, for this House to oppose proposals which have been definitely put before the electorate.*» HL Hansard, 16 agosto 1945, vol. 137, col. 47; per un'analisi più approfondita della convenzione si veda House of Lords Library, *The Salisbury Doctrine*, 30 giugno 2006, reperibile presso <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-library/hllsalisburydoctrine.pdf>.

<sup>272</sup> Lo spirito di questa convenzione è stato recepito al momento dell'“aggiornamento” dell'autonomia di Scozia e Galles, rispettivamente dall'articolo 2 dello *Scotland Act 2016* e dall'articolo 2 del *Wales Act 2017*. In ossequio al principio della sovranità parlamentare, il Parlamento di Londra mantiene ogni diritto di legiferare su qualunque materia voglia, come, peraltro, reiterato dall'articolo 14 del *Memorandum of Understanding* del 2013 fra il Governo e le amministrazioni di Edimburgo, Cardiff e Belfast, reperibile presso [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/316157/MoU\\_between\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_Devolved\\_Administrations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf).

<sup>273</sup> HL Hansard, 21 luglio 1998, Vol. 592, col. 791.

indeterminatezza<sup>274</sup>. Tuttavia, anche se le corti non equiparano le convenzioni al diritto, ne riconoscono l'esistenza e possono impiegarle come strumenti ai fini dell'interpretazione del diritto di produzione parlamentare. Nel famigerato caso *Liversidge v Anderson*<sup>275</sup> la convenzionale responsabilità del Ministro dell'Interno dinnanzi al Parlamento fu citata come una delle ragioni della decisione. In *British Coal Corporation v the King*<sup>276</sup> il *Judicial Committee of the Privy Council* fece riferimento alle convenzioni regolanti lo *status* di *Dominion*, nonché la convenzione secondo cui la Corona accetta sempre l'*advice* del *Judicial Committee*. Ancora, in *Air Canada v Secretary of State for Trade*<sup>277</sup> si trovano molteplici riferimenti alla convenzione che proibisce ai ministri di un partito di avere accesso alle carte dei propri predecessori di un altro partito senza il consenso di questi. Vale la pena citare anche un celebre giudizio, dato dalla Corte Suprema del Canada, sul tema delle convenzioni costituzionali, su cui, fino a tempi molto recenti, i tribunali britannici non si sono espressi. In *Re Amendment of the Constitution of Canada*<sup>278</sup> la Corte Suprema decise sugli appelli di diverse corti provinciali: oltre alla questione della necessità giuridica del consenso delle assemblee legislative provinciali perché il Parlamento federale potesse chiedere al Regno Unito di emendare la Costituzione canadese (originariamente promulgata come *British North America Act 1867*), la Corte fu

---

<sup>274</sup> La crisi costituzionale intercorsa fra il 1909 e il 1911, per esempio, trova la sua origine nella concezione che i Pari avevano della convenzione relativa all'accettazione da parte loro della legislazione approvata dai Comuni. In questo contesto, la definizione della natura rapporto fra le due Camere fu ottenuta solamente col passaggio di una legge da parte del Parlamento. Sempre relativamente alle relazioni tra le Camere, un quarto di secolo prima il 3° Marchese di Salisbury esponeva chiaramente il suo pensiero sul funzionamento della Costituzione britannica e il ruolo delle convenzioni: «*If the House of Lords reverses its course, under threats, because a majority of the House of Commons object to their policy, it will, by that very act, become Constitutional law that the House of Lords is bound to submit to the House of Commons. From that moment the Lords will have lost all power of resistance: and unchecked power will have passed to the Commons*» Regina Vittoria, *The Letters of Queen Victoria*, 2<sup>a</sup> serie, vol. 3, John Murray, Londra, p. 559. Tuttavia, I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.), p. 6, considera tale affermazione un *non sequitur*, ritenendola una posizione insostenibile.

<sup>275</sup> [1941] UKHL 1.

<sup>276</sup> [1935] UKPC 33.

<sup>277</sup> [1983] 2 AC 394.

<sup>278</sup> [1981] 125 DLR (3d) 1.

chiamata anche a determinare se il consenso fosse richiesto da una convenzione costituzionale. La maggioranza dei giudici sancì che una convenzione costituzionale non potesse semplicemente divenire diritto col passare del tempo:

*«No instance of an explicit recognition of a convention as having matured into a rule of law was produced. **The very nature of a convention**, as political in inception and as depending on a consistent course of political recognition by those for whose benefit and to whose detriment (if any) the convention developed over a considerable period of time, **is inconsistent with its legal enforcement**. The attempted assimilation of the growth of a convention to the growth of the common law is misconceived. The latter is the product of judicial effort, based on justiciable issues which have attained legal formulation and are subject to modification and even reversal by the courts which gave them birth [...]. No such parental role is played by the courts with respect to conventions.»*

Più avanti, le conclusioni della Corte sono ancora più trancianti:

*«The main purpose of constitutional conventions is to ensure that the legal framework of the constitution will be operated in accordance with the prevailing constitutional values or principles of the period. [...] **Perhaps the main reason why conventional rules cannot be enforced by the courts is that they are generally in conflict with the legal rules which they postulate** and the courts are bound to enforce the legal rules. The conflict is not of a type which would entail the commission of any illegality. It results from the fact that legal rules create wide powers, discretions and rights which conventions prescribe should be exercised only in a certain limited manner, if at all.»*

Questa sentenza fu poi anche citata dalla Corte Suprema del Regno Unito nel caso *R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*<sup>279</sup> (di seguito *Miller I*), nella discussione sulla necessità del consenso delle assemblee legislative devolute per l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. La *Sewel Convention*, affermò la Corte, non ha un vero valore giuridico; ne si fa menzione negli *Scotland Act 2016*, certo (e di lì a breve avrebbe avuto una menzione anche nel *Wales Act 2017*), ma le parole impiegate nella legge in questione («**But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally**

---

<sup>279</sup> [2017] UKSC 5.



*legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament.»)* indicherebbero una volontà di riconoscere una natura eminentemente politica - e non giuridica - alla convenzione: «*We would have expected UK Parliament to have used other words if it were seeking to convert a convention into a legal rule justiciable by the courts.*»<sup>280</sup>

Il rapporto fra convenzioni costituzionali e diritto negli ordinamenti di *Common Law* derivati da quello inglese, dunque, sembrerebbe piuttosto chiaro.

Enter la pronuncia *R (Miller) v The Prime Minister e Cherry v Advocate General for Scotland*<sup>281</sup> (di seguito *Miller II*), che scopercchia il “vaso di Pandora della Costituzione britannica”<sup>282</sup>. Il caso aveva per oggetto la sospensione della sessione parlamentare della durata di oltre un mese che avrebbe dovuto avere luogo fra settembre e ottobre del 2019. La Corte fu chiamata a giudicare sulla validità dell’*advice* del Primo Ministro alla Regina relativo alla sospensione in questione. Nello specifico, fu chiamata a rispondere a quattro domande:

- (1) *Is the question of whether the Prime Minister’s advice to the Queen was lawful justiciable in a court of law?*
- (2) *If it is, by what standard is its lawfulness to be judged?*
- (3) *By that standard, was it lawful?*
- (4) *If it was not, what remedy should the court grant?*<sup>283</sup>

---

<sup>280</sup> *Ibid.*, par. 148. Ma questa parte del ragionamento della Corte, avente a oggetto il ruolo delle convenzioni costituzionali, è apparsa a più di un commentatore come la più debole di tutta la sentenza. Si vedano, a titolo di esempio: C. Martinelli, *I poteri costituzionali di fronte alla Brexit: la UKSC fissa i confini*, in *DPCE Online*, 29(1), 2017, pp. 101-102; M. Elliott, *The Supreme Court’s judgment in Miller: in search of constitutional principle*, in *The Cambridge Law Journal*, 76(2), 2017, p. 276; A. McHarg, *Constitutional change and territorial consent : The Miller Case and the Sewel Convention*, in M. Elliott, J. Williams e A. Young (a cura di), *The UK Constitution After Miller: Brexit and Beyond*, Hart Publishing, Londra, 2018, pp. 155-180.

<sup>281</sup> [2019] UKSC 41.

<sup>282</sup> L’espressione è presa in prestito da C. Martinelli, *La Brexit come vaso di pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE Online*, 40(3), 2019, pp. XI-XIX, reperibile presso <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/794>.

<sup>283</sup> *Miller II*, par. 27.

Ai fini del presente argomento, la domanda che rileva è la numero (2); a questo riguardo, è estremamente significativo che la Corte abbia considerato che i limiti giuridici dell'esercizio della prerogativa risiedessero in due principi costituzionali, la sovranità parlamentare e la responsabilità del governo dinnanzi al Parlamento, che il giudice potrebbe, dunque, applicare come se fossero principi giuridici. La sovranità parlamentare comporterebbe che «*laws enacted by the Crown in Parliament are the supreme form of law in our legal system, with which everyone, including the Government, must comply*»<sup>284</sup> e risulterebbe violata se il governo abusasse della prerogativa di sospensione della sessione parlamentare per impedire al Parlamento di esercitare il potere legislativo per quanto tempo piaccia al governo stesso. Similmente, una sospensione abnormemente lunga potrebbe compromettere la capacità del Parlamento di controllare il Gabinetto, portando l'esecutivo fuori dal circuito democratico<sup>285</sup>. Un ragionamento del genere non ha mancato di generare aspre controversie. Il riferimento alla sovranità del Parlamento per affermare che il Governo avesse il dovere di non ostacolare non solo l'espressa volontà del Parlamento, ma la stessa abilità di esprimere la sua volontà, fu senza precedenti. In particolare, storicamente la responsabilità convenzionale del Governo dinnanzi al Parlamento era stata utilizzata come argomentazione per giustificare la moderazione del potere giudiziario, ma la Corte rovesciò completamente questa impostazione per trasformare il dovere *convenzionale* dell'esecutivo di rendere conto all'assemblea legislativa in un'obbligazione giuridica<sup>286</sup>. La sentenza in questione, come era prevedibile, polarizzò molto l'opinione pubblica e la dottrina e fu facile sostenere posizioni opposte concentrandosi su diversi aspetti del caso. Nella disputa sulla definizione dei confini e dell'applicazione della

---

<sup>284</sup> *Ibid.*, par. 41.

<sup>285</sup> «*As Lord Bingham of Cornhill said [...] "the conduct of government by a Prime Minister and Cabinet collectively responsible and accountable to Parliament lies at the heart of Westminster democracy". Ministers are accountable to Parliament through such mechanisms as their duty to answer Parliamentary questions and to appear before Parliamentary committees, and through Parliamentary scrutiny of the delegated legislation which ministers make. By these means, the policies of the executive are subjected to consideration by the representatives of the electorate, the executive is required to report, explain and defend its actions, and citizens are protected from the arbitrary exercise of executive power*» *Ibid.*, par. 46.

<sup>286</sup> A. McHarg, *The Supreme Court's Prorogation Judgment: Guardian of the Constitution or Architect of the Constitution?*, in *Edinburgh Law Review*, 24(1), 2020, p. 94.

convenzione della responsabilità del Governo, si è detto, la Corte Suprema avrebbe in realtà preso le parti del Parlamento, presentando fintamente il proprio inquadramento del rapporto tra esecutivo e Parlamento quale del tutto ortodosso; se la Corte Suprema vuole uscire dal selciato del diritto in senso stretto e parlare di «*democratic legitimacy*»<sup>287</sup>, si argomenta, dovrebbe allora anche riconoscere che la Camera dei Comuni funziona efficacemente grazie a un sistema di partiti e il voto alle urne viene dato per approvare una *leadership* e delle politiche nazionali, cosicché la principale funzione della grande maggioranza dei deputati di un partito è semplicemente sostenere il Governo quando questo lo richieda<sup>288</sup>. In senso opposto, vi è addirittura chi ha aggirato il problema affermando che la Corte Suprema non avrebbe affatto applicato una convenzione costituzionale come una norma di diritto, ma si sarebbe limitata a riconoscere l'esistenza di un principio costituzionale sottostante, per cui, in una democrazia parlamentare, è necessario che vi sia un'adeguata opportunità di scrutinio dell'esecutivo da parte dell'assemblea eletta. Non vi sarebbe alcuna ragione per cui tale principio non potesse essere al contempo la base di una convenzione costituzionale e un criterio da impiegare al momento di valutare la legittimità dell'azione dell'esecutivo. Nell'ordinamento britannico, la separazione fra le sfere politica e giuridica della Costituzione non sarebbe così rigida da precludere una simile lettura<sup>289</sup>.

Per qualunque delle scuole di pensiero si voglia parteggiare, rimane indubbio che la secessione del Regno Unito dall'Unione Europea abbia portato a galla tensioni latenti nell'ordinamento costituzionale britannico. In particolare sul tema delle convenzioni costituzionali, la pronuncia Miller II apre le porte a ulteriore attivismo da parte del potere giudiziario, e, in particolare, da una Corte

---

<sup>287</sup> *Miller II*, par. 55.

<sup>288</sup> «*With due deference to the Supreme Court, the determination of 'constitutional facts' is demonstrably not so straightforward as 'other questions fact routinely decided by the courts'. Constitutional 'facts' are generated by interpretative schemes that, in our constitutional tradition, cannot be other than infused with political considerations. Courts must therefore remain vigilant to ensure that the presentation of the 'constitutional facts' of the case are not skewed towards particular political objectives*» M. Loughlin, *The case of prorogation: the UK Constitutional Council's ruling on appeal from the judgment of the Supreme Court*, in *Policy Exchange*, 15 ottobre 2019, p. 18.

<sup>289</sup> 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(4), 2020, pp. 632-633.

Suprema di recente istituzione e desiderosa di assumere un ruolo nuovo e più forte di quello dei *Law Lords* che ha rimpiazzato. È sufficiente pensare alla *Sewel Convention* per avere un'idea del potenziale per dei conflitti di attribuzione fra governo centrale e amministrazioni regionali che un giudice con idee innovative potrebbe scatenare. Che cosa impedisce che la stessa sovranità del Parlamento difesa oggi sia messa in discussione domani, quando il Governo centrale agisca in maniera sufficientemente controversa contro Scozia, Galles o Irlanda del Nord? Non si può negare l'acume della Corte Suprema canadese nell'osservare la tensione di fondo che esiste fra norme giuridiche e regole convenzionali di condotta, le quali, se non attratte nella sfera del diritto positivo - ma questo dovrebbe essere compito del Parlamento e di nessun altro - possono facilmente venire disattese dal Governo del momento, se questo sia in difficoltà, poiché esso può sempre appellarsi a una concezione ristretta della legalità. Da parte sua, la Corte Suprema è stata attenta a evitare di affermare in maniera esplicita che stava dando forza di legge a una convenzione - sarebbe stata una posizione manifestamente indifendibile - e ha inquadrato la questione come un'applicazione del principio di legalità. Quest'applicazione, però, è innovativa al limite del rivoluzionario nel momento in cui il principio di legalità viene impiegato per dare effetto giuridico a un principio dell'ordinamento costituzionale, indipendentemente dall'origine del potere oggetto del dibattito, sia essa in un *Act* o nella prerogativa regia.

È ancora presto per trarre conclusioni sull'impatto di questa pronuncia sul rapporto tra diritto e convenzioni costituzionali, ma, ora che il precedente esiste, non è difficile immaginare che il potere giudiziario si arroghi il diritto di tornare sul tema quando la debolezza e l'impopolarità del Governo apriranno uno spiraglio per maggiore interventismo.

### 3. Il Gabinetto e il primo Ministro<sup>290</sup>

#### 3.1 Formazione e scioglimento del Gabinetto

Da quanto esposto finora, è piuttosto chiaro che la formazione del Gabinetto ha il suo perno nella nomina del Primo Ministro. La convenzione storicamente richiede che l'occupante la carica sia un membro del Parlamento. A partire dalla modifica dei poteri delle Camere, e considerato il predominio conservatore nella Camera dei Pari, la convenzione si è lentamente trasformata nel senso di richiedere la presenza del Primo Ministro nella Camera dei Comuni, in cui possa fronteggiare direttamente l'opposizione. Nel 1923, a seguito delle improvvise dimissioni di Andrew Bonar Law per ragioni di salute, il fatto che Lord Curzon sedesse fra i Pari senza dubbio giocò un ruolo importante nel ragionamento del sovrano e della dirigenza del Partito Conservatore<sup>291</sup>. Dopo il 1902, l'unico Primo Ministro a non sedere nei Comuni al momento della nomina fu Alec Douglas-Home, il quale immediatamente rinunciò al suo seggio fra i Pari e partecipò a un'elezione suppletiva per la Camera bassa.

Nella maggior parte dei casi, la scelta del sovrano è sostanzialmente obbligata e nessuno dubita che un partito compatto che controlli la maggioranza assoluta dei seggi nei Comuni abbia un vero e proprio diritto a vedere il proprio *leader* accedere alla carica<sup>292</sup>. Storicamente, invece, una maggiore discrezionalità è concessa alla Corona qualora la situazione in Parlamento sia meno chiaramente

---

<sup>290</sup> Sul tema si vedano, *ex multis*: A. B. Keith, *The British Cabinet System* (cit.), pp. 26 ss; B. E. Carter, *The Office of the Prime Minister*, Faber & Faber, Londra, 1956; J.P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), pp. 428 ss; A. King, *The British Prime Minister*, Macmillan, Londra, 1969; P. Hennessy, *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, Allen Lane, Londra, 2000; A. Blick e C. Jones, *Premiership: The Development, Nature and Power of the British Prime Minister*, Imprint Academic, Exeter, 2010; A. Seldon, *The Impossible Office? The History of the British Prime Minister*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

<sup>291</sup> Si veda H. Nicholson, *Curzon: The Last Phase, 1919-1925: A Study in Post-war Diplomacy*, Houghton Mifflin Company, Boston e New York, 1934, pp. 353 ss. Si tenga inoltre a mente che, prima del 1963, non era possibile rinunciare a una paria, precludendo di fatto l'accesso ai Comuni a chi ereditasse un seggio nella Camera dei Pari.

<sup>292</sup> Almeno dalla fine del regno della Regina Vittoria, la quale cercava assiduamente di mantenere i propri favoriti al governo e mostrava una decisa parzialità nei confronti del Partito Conservatore.

definita. L'eventualità, contrariamente a quanto spesso s'immagina pensando al Regno Unito, è tutt'altro che inaudita; nello scorso decennio, per ben sette anni e mezzo non c'è stata una maggioranza in capo a un singolo partito e, nel secolo scorso, quattro tornate elettorali non hanno dato un chiaro mandato ad alcuna forza politica. In queste evenienze, l'azione del sovrano dev'essere estremamente cauta, in ragione della sua posizione *super partes*, e volta a facilitare la formazione di un governo. Nel 1974 e nel 2017 un singolo partito ottenne un numero di seggi prossimo alla maggioranza assoluta, e fu immediatamente evidente chi dovesse venire chiamato a formare un governo<sup>293</sup>. Dopo le elezioni del 2010, invece, il Primo Ministro uscente, il laburista Gordon Brown, rimase in carica finché non fu chiaro che fosse stato raggiunto un accordo fra conservatori e liberal-democratici, in luogo di un governo laburista di minoranza, tollerato da liberal-democratici e altri partiti minori. A quel punto, Brown consigliò formalmente alla regina di invitare David Cameron a formare un governo<sup>294</sup>, salvaguardando in questo modo la neutralità della Corona, limitatasi ad agire secondo le indicazioni dei propri consiglieri<sup>295</sup>.

Una volta nominato il Primo Ministro, il ruolo della Corona, già molto limitato, è essenzialmente concluso. Se pure anche la nomina formale dei restanti ministri è operata dal sovrano su proposta del Primo Ministro, al giorno d'oggi non sono immaginabili obiezioni alla lista di nomi che il capo del governo presenti. Se ancora settant'anni fa si poteva scrivere che «*[royal] assent need not be a formality, though the position of the Prime Minister in this regard is very strong*»<sup>296</sup>, più recentemente la letteratura in materia ha teso a trattare la nomina dei ministri come qualcosa sotto il completo controllo del Primo Ministro. Una limitazione in questo senso è costituita dall'obbligo convenzionale che siano

---

<sup>293</sup> Rispettivamente il laburista Harold Wilson e la conservatrice Theresa May. Su di loro si veda A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), rispettivamente pp. 941-959 e pp. 1147-1179.

<sup>294</sup> Sulle figure di Brown e Cameron si veda A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), rispettivamente pp. 1113-1126 e pp. 1127-1146.

<sup>295</sup> V. Bogdanor, *The Coalition and the Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2011, p. 17.

<sup>296</sup> A. B. Keith, *The British Cabinet System* (cit.), p. 41.

tutti membri del Parlamento<sup>297</sup>, e dall'uso che, oltre al Primo ministro, anche i ministri di maggior rilievo siedano nella Camera dei Comuni. Questa, s'intende, è la teoria costituzionale, e la realtà dei rapporti di potere interni al partito di governo può restringere la libertà reale del *leader* nella composizione del Gabinetto in maniera assai significativa, anche se non immediatamente visibile dall'esterno. Fatta questa considerazione, il potere di selezione dei propri colleghi da parte del Primo Ministro è molto ampio; già in tempi risalenti era opinione diffusa che il Gabinetto non avesse il diritto di essere consultato relativamente a nuove nomine e Gladstone era dell'idea che non spettasse a tale organo determinare la propria composizione<sup>298</sup>. Molto più frequente, e virtualmente inevitabile, è la consultazione con i maggiorenti del proprio partito; sotto questo aspetto il sistema britannico non mostra particolari differenze da pressoché qualunque altro sistema in cui esistano partiti politici organizzati<sup>299</sup>.

La fine di un governo, come in pressoché ogni stato governato mediante una qualche forma di governo parlamentare, è dettata dalle dimissioni del suo vertice. Tutti i suoi membri rimangono comunque in carica fino alla nomina dei successori; ciò appare del tutto naturale se si considera che, per il diritto, i ministri sono servitori del sovrano, unico con il potere legale di privarli della loro carica, e il Primo Ministro a malapena esiste. Nella pratica, naturalmente, tutte le cariche di governo sono considerate a disposizione del *Premier*, che, quando desidera sostituire un ministro con un altro, si limita a informare i due interessati; il sovrano procederà dunque ad accettare la restituzione dell'incarico e ad affidarlo al nuovo ministro. Cortesia istituzionale richiede che il ministro che sta per venire sostituito presenti dimissioni, nella forma, spontanee, ma se anche non lo facesse non cambierebbe nulla, perché il potere di cui gode può

---

<sup>297</sup> A tale scopo, non è infrequente che vengano effettuate nomine di un gran numero di nuovi Pari dopo un cambio di governo, anche al fine di dare un seggio parlamentare a compagni di partito che si desiderino al governo ma che non abbiano ottenuto un seggio ai Comuni. A titolo di esempio recente, questo è stato il trattamento riservato a Zac Goldsmith (ora *Lord Goldsmith of Richmond Park*) dopo la sua mancata rielezione nel dicembre 2019.

<sup>298</sup> J. Morley, *The Life of William Ewart Gladstone*, Vol. III, Macmillan, Londra, 1903, p. 101.

<sup>299</sup> Benché Frederick Marquis, ancora alla fine degli anni Cinquanta del secolo scorso, sostenesse che «*whilst it is probable that he [the Prime Minister] may confidentially consult some of his potential colleagues as to the choice of ministers he should submit to the Crown, the decision is his and his alone*» Earl of Woolton, *The Memoirs of the Rt. Hon. The Earl of Woolton C.H., P.C., D.L., LL.D.*, Cassell, Londra, 1959, p. 363.

venire revocato dal sovrano, su *advice* del Primo Ministro, in qualunque momento<sup>300</sup>.

In ogni caso, che il *Premier* abbia il potere *de facto* di indurre le dimissioni di tutto il Governo è riconosciuto da circa due secoli. Già nel 1841 Lord John Russell lo rendeva chiaro in una lettera a Lord Melbourne: «*If the Cabinet decide to resign on your proposition they are responsible: but if you say that you are determined to resign, there is no room for deliberating, and I can only announce [to the House of Commons] that as you are determined to tender your resignation, your colleagues, including myself, had of course done the same*»<sup>301</sup>.

Come è probabilmente chiaro a questo punto, ogni ministro è nominato e revocato dal monarca, sul piano formale. Se, pertanto, dopo un cambio di Primo Ministro, uno dei membri del Gabinetto è riconfermato nella propria posizione, nessun atto formale con riguardo a lui o lei è necessario<sup>302</sup>.

Finora si è parlato di dimissioni, poiché queste sono la norma, ma vale la pena ricordare che, in teoria, il sovrano mantiene il potere legale di disfarsi del Primo Ministro in qualunque momento, e la sola esistenza di questo potere è sufficiente a indurre qualsiasi *Premier* alle dimissioni, nelle situazioni in cui la convenzione lo obblighi. Un Primo Ministro che non si dimettesse dopo aver perduto la fiducia della Camera dei Comuni - sempre che non ne ottenesse lo scioglimento - ovvero del proprio partito, commetterebbe una tale violazione delle

---

<sup>300</sup> A. B. Keith, *The British Cabinet System* (cit.), p. 53.

<sup>301</sup> J. Russell (a cura di G.P. Pooch), *The Later Correspondence of Lord John Russell*, vol. I, Longmans Green, Londra, 1925, p. 36. Gladstone, più avanti, avrebbe citato questo precedente come esempio: «*As a rule, the resignation of the First Minister, as if removing the bond of cohesion in the Cabinet, has the effect of dissolving it. A conspicuous instance of this was furnished by Sir Robert Peel in 1846, when the dissolution of the Administration [...] was understood to be not much a united deliberation and decision as to his initiative*» W. E. Gladstone, *Gleanings of Past Years, 1843-78*, vol. I, John Murray, Londra, 1879, p. 243.

<sup>302</sup> Per esempio, quando Stanley Baldwin succedette a Ramsay MacDonald nel 1935, molti membri del *National Government* rimasero al loro posto e non vi fu alcuna loro nuova nomina formale. L'allora *leader* dell'opposizione, George Lansbury, denunciò il procedimento in quanto incostituzionale, affermazione a cui Herbert Samuel rispose così: «*Of course, when the Prime Minister changes, the whole Ministry changes, and it is a new Administration. But it is also, I should have thought, a matter of course that any minister who retains the same office continues in that office. [...] Each has an understanding with the new Prime Minister, but constitutionally he does not vacate his office. [...] For example, the Secretary of State for the Dominions, who, under the previous Prime Minister, held the same office, does not, under the new Prime Minister, surrender his seals to the King, and does not receive them again from his Majesty*» HC Hansard, 10 luglio 1935, vol. 304, col. 351.



convenzioni costituzionali da permettere, senza dubbio, l'intervento diretto del monarca senza che questo ne comprometta l'imparzialità. Come si vedrà più avanti, l'ultima istanza di *dismissal* di un Primo Ministro risale al 1834 e oggi l'esistenza di tale prerogativa serve, realisticamente, solo come deterrente da condotte manifestamente eversive da parte dell'esecutivo.

Il ruolo sostanziale del monarca nel procedimento di cambio di governo è, in condizioni normali, piuttosto ridotto. Se questo avviene a seguito di una sconfitta elettorale, il Primo Ministro uscente rassegna le proprie dimissioni e il *leader* del partito uscito vincitore dalle urne viene invitato dal sovrano a formare un nuovo governo. Se il cambio avviene nel corso di una legislatura, normalmente le dimissioni dal ruolo ministeriale sono precedute da quelle dalla *leadership* del partito, e il Primo Ministro dimissionario rimane in carica in qualità di *caretaker* fino all'elezione del nuovo leader, a cui poi il sovrano chiede di dare vita a un nuovo esecutivo<sup>303</sup>. L'esistenza di una rigida organizzazione interna dei partiti maggiori per la selezione della *leadership* facilita molto questo processo.

Rimane da considerare il caso limite della morte fisica del Primo Ministro, la quale non può che portare alla fine del Governo. L'ultima occorrenza risale al 1865, quando la Regina Vittoria esercitava molta più discrezionalità di quella concessa al sovrano al giorno d'oggi, e il funzionamento interno dei partiti era assai meno formalizzato. Si può argomentare che esiste, dal 1942, la figura del Vice Primo Ministro, ma non si tratta di una carica assegnata in ogni Governo, né qualcosa di lontanamente paragonabile al Vicepresidente statunitense. Non ha alcun diritto alla successione automatica al Primo Ministro, poiché questa sarebbe una patente violazione della prerogativa regia di nomina dei ministri. Secondo Rodney Brazier esistono tre ragioni per cui la carica viene impiegata: per indicare la linea di successione alla premiership preferita dal Primo Ministro, per favorire la condotta efficiente delle attività di governo e, nel caso di governi a guida laburista, per riconoscere lo stato di *Deputy Leader* del Partito Laburista<sup>304</sup>. A questi si può aggiungere il caso dei governi di coalizione, in cui il Vice è il *leader* del *junior partner*, come nel caso di Nick Clegg nel Governo

---

<sup>303</sup> Il Governo May II è stato formalmente sciolto il 24 luglio 2019, il giorno seguente l'annuncio dei risultati dell'elezione della nuova *leadership* del Partito Conservatore, contestualmente alla nomina di Boris Johnson quale nuovo Primo Ministro.

<sup>304</sup> R. Brazier, *The Deputy Prime Minister*, in *Public Law*, 2, 1988, pp. 176-182.

Cameron I e della nascita formale del ruolo, con Clement Attlee, nel Governo Churchill I, quando i laburisti entrarono al governo per affrontare la guerra.

Il caso della dipartita del Primo Ministro può sembrare di scuola, ma non rimane sempre una possibilità. Quanto concreta sia questa possibilità lo si è visto nella primavera del 2020, quando Boris Johnson è stato vittima di una forma particolarmente virulenta di COVID-19, che lo ha costretto al ricovero in terapia intensiva per diversi giorni. Se il Primo Ministro fosse morto, nel mezzo della prima, più tremenda ondata della pandemia, chi mai avrebbe dovuto prendere il suo posto? Certamente il governo del paese va portato avanti in ogni momento, tanto più in una situazione emergenziale. L'organizzazione di una *leadership election* in un contesto del genere non sarebbe stata immaginabile. Si sarebbe probabilmente potuto pensare di nominare un Primo Ministro *ad interim*, ma è evidente che una tale qualifica sarebbe stata priva di qualsivoglia significato giuridico. O un Ministro è pienamente tale o non è affatto un Ministro. In ogni caso, come si sarebbe dovuto selezionare tale individuo? In quei giorni, una nota del *Prime Minister's Office* diceva che il Primo Ministro avesse chiesto al Vice, Dominic Raab, «*to deputise for him where necessary*»<sup>305</sup>, ma non è chiaro quale autorità legale avrebbe potuto avere una nota del genere, peraltro evidentemente non scritta dal Primo Ministro. In una situazione in cui nemmeno il Parlamento riusciva a riunirsi nella sua interezza, l'unico scenario immaginabile sarebbe stato una consultazione fra la Regina e i membri del Gabinetto, al fine di ricevere da questi un'indicazione di uno di loro da elevare all'apice dell'esecutivo. Una nomina, nei fatti, del Primo Ministro da parte del resto del Gabinetto sarebbe stata un evento senza precedenti nella storia costituzionale britannica. La via più ortodossa, d'accordo con la teoria costituzionale classica, sarebbe stata sicuramente una nomina da parte della Regina dopo aver ascoltato i pareri dei membri più influenti del Partito Conservatore, ma anche un'operazione simile avrebbe significato un ritorno a pratiche abbandonate da oltre cinquant'anni e rischiate di trascinare la sovrana nemmeno nell'agone politico interpartitico, ma, peggio ancora, in quello interno al Partito Conservatore. Peraltro, si sarebbe trattato difficilmente di una figura con una solida autorità politica, in un momento in cui scelte non facili sarebbero state necessarie, e impossibilitata a legittimarsi politicamente mediante elezioni anticipate. La soluzione a questo problema, in verità, non è affatto agevole.

---

<sup>305</sup> <https://www.gov.uk/government/news/statement-from-downing-street-6-april-2020>.

Come si vedrà, la carica di Primo Ministro, nel tempo, ha raggiunto un elevato grado di personalizzazione, il quale può inficiare la flessibilità tipica del sistema parlamentare<sup>306</sup> e creare problemi durante situazioni di crisi. Anche un cambio di governo, nel caso della gestione insoddisfacente di un conflitto bellico che coinvolga il Regno Unito, non sarebbe, forse, facile oggi come nel 1940. Una soluzione, presa in prestito dagli Stati Uniti d'America, potrebbe essere quella d'istituzionalizzare la figura del *running mate* nella selezione della *leadership* di ciascun partito, in maniera tale da fornire al Vice una legittimazione sufficiente per prendere il posto del Primo Ministro, in caso di morte di questo. Si tratterebbe, tuttavia, di un'alterazione di non poco conto della forma di governo. Sarebbe difficile negare al Vice la successione anche in caso di dimissioni, nonostante il fatto che la situazione politica potrebbe essere cambiata significativamente dall'ultima *leadership election*, e si produrrebbe, in ogni caso, un pesante irrigidimento del sistema. Nel caso, poi, di un governo di coalizione, che cosa ne sarebbe dei due (o più!) Vice? Quale sarebbe la loro posizione costituzionale, a quel punto?

Qualunque via si volesse percorrere, la soluzione migliore sarebbe probabilmente legiferare sul tema, ma questo, inevitabilmente, significherebbe porre l'intero procedimento di nomina e revoca del Primo Ministro *on a statutory footing*, innovazione non da poco, che si dimostrerebbe sicuramente difficile da portare a compimento. Dopo essersi ripreso, Johnson annunciò che il Governo aveva un *contingency plan* nel caso della sua morte<sup>307</sup>. Se questo fosse vero, il Governo avrebbe, forse, fatto buona cosa a illustrarlo al Parlamento alla prima occasione al fine di permettere un dibattito sul tema, poiché né la morte di un Primo Ministro in carica, né le situazioni d'emergenza, né le due cose in contemporanea sono eventi impossibili e per i quali non sarebbe desiderabile avere un piano noto a tutti.

---

<sup>306</sup> In entrambi i partiti maggiori, al 2022, in caso di una *leadership election* combattuta, al voto decisivo partecipano anche gli iscritti, e non più, come una volta, solo i gruppi parlamentari. Nel 2016 Jeremy Corbyn fu sfiduciato dal gruppo parlamentare laburista, ma riconfermato, con un margine significativo, dal voto dei militanti e dei rappresentanti sindacali.

<sup>307</sup> <https://www.reuters.com/article/health-coronavirus-britain-johnson-illne-idINL8N2CK0KG>.

### 3.2 Il ruolo del Primo Ministro e degli altri membri del Gabinetto

*“The role of the Prime Minister is like the British constitution as a whole—you think you are getting close and it disappears into the mists”*<sup>308</sup>

Quella del Primo Ministro è la figura centrale, nonché il volto, del Gabinetto britannico, oramai da oltre un secolo, e pare superata la vecchia definizione di *primus inter pares* di Lord Morley<sup>309</sup>, come pure quella appena più generosa di *inter stellas luna minores* di William Harcourt<sup>310</sup>. La ricostruzione del profilo di questa figura non è facilissima in un ordinamento poco codificato come quello del Regno Unito. Nel 1841, Lord Melbourne ebbe a dire alla Regina Vittoria che «*how the power of prime minister grew up into its present form it is difficult to trace precisely*»<sup>311</sup>. Pertanto, è utile ricorrere a esempi portati dalla storia per definire, di volta in volta, i confini dei poteri associati alla carica e illustrare la preminenza raggiunta nel Gabinetto.

Le radici di questa centralità si ritrovano in larga parte nella riforma elettorale del 1832, a seguito della quale la scelta del Primo Ministro è ricaduta in misura sempre maggiore sull'elettorato e le elezioni sono divenute gare fra personalità più che fra principî. Di esempi ve ne sono molti anche precedenti l'avvento della società di massa nel XX secolo. I primi effetti della riforma s'intravidero, infatti, già nel 1834, quando Robert Peel<sup>312</sup> divulgò il cd. “manifesto di Tamworth”, parlando a nome del suo partito virtualmente a tutto il paese, benché nella forma si trattasse di un appello agli elettori del proprio collegio. Nel 1857, la riconferma di Lord Palmerston<sup>313</sup> quale Primo Ministro fu, più di ogni altra cosa,

---

<sup>308</sup> P. Hennessy, sentito dal *Political and Constitutional Reform Committee, Role and powers of the Prime Minister: follow up*, HC 1187, 27 marzo 2014, Q293, reperibile presso <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/political-and-constitutional-reform/Oral-evidence27March2014291.pdf>.

<sup>309</sup> J. Morley, *Walpole*, Macmillan, Londra, 1889, p. 157.

<sup>310</sup> A. G. Gardiner, *The Life of Sir William Harcourt*, Constable, Londra, Vol. II, p. 612, 1923.

<sup>311</sup> Regina Vittoria, *The Letters of Queen Victoria* (cit.), 1ª serie, vol. I, p. 447.

<sup>312</sup> Sulla rilevante figura di Peel si veda A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), pp. 507-532.

<sup>313</sup> Sulla figura di Henry Temple, Visconte Palmerston, si veda *Ibid.*, pp. 589-614.

l'oggetto del dibattito durante la campagna elettorale<sup>314</sup>, e pure nel 1865 la sua personalità ricoprì un ruolo rilevante<sup>315</sup>. È nota la successiva rivalità fra Gladstone e Disraeli; la celebre *Midlothian campaign* del leader liberale, con cui sconfisse il governo in carica, è sovente citata come la prima campagna elettorale moderna, organizzata in maniera tale da dare massimo risalto ai discorsi dello statista nella stampa<sup>316</sup>. Proprio al ritiro dalla politica attiva di Gladstone George Goschen attribuiva la sconfitta del Partito Liberale alle urne del 1895<sup>317</sup>.

La posizione del Primo Ministro è inseparabile dal sistema dei partiti e, più nello specifico e diversamente che in altri paesi, a quella di *leader* di partito. La carriera di Robert Peel fu terminata quando provocò una frattura profonda all'interno del proprio partito, nel 1846, mentre Ramsay MacDonald fu ripudiato dal proprio partito nel 1931 per aver accettato di formare un governo di unità nazionale e «*nothing but the policy of Mr. Baldwin, who was willing to enjoy the substance without the form of power, and the general wish to maintain the appearance of non-party government, maintained him in office until 1935*»<sup>318</sup>.

La forza di un Primo Ministro non risiede solo nei suoi poteri, ma nella stabilità della sua carica. Entrambi i partiti maggiori hanno meccanismi chiari di elezione

---

<sup>314</sup> «*The general election of 1857 is unique in our history: the only election ever conducted as a simple plebiscite in favour of an individual. Even the "coupon" election of 1918 claimed to be more than a plebiscite for Lloyd George; even Disraeli and Gladstone offered a clash of policies as well as of personalities. In 1857 there was no issue before the electorate except whether Palmerston should be Prime Minister; and no one could pretend that Palmerston had any policy except to be himself*» A. J. P. Taylor, *Lord Palmerston*, in *History Today*, Vol. 1(7), 1951, p. 38.

<sup>315</sup> H. C. F. Bell, *Lord Palmerston*, Vol. II, Londra, New York, Longmans, Green, 1936, pp. 414 ss.

<sup>316</sup> D. Brooks, *Gladstone and Midlothian: the background to the first campaign*, in *The Scottish Historical Review*, 64(177), 1985, pp. 42-67.

<sup>317</sup> Regina Vittoria, *The Letters of Queen Victoria* (cit.), 3ª serie, vol. 2, pp. 541 ss.

<sup>318</sup> A. B. Keith, *The British Cabinet System* (cit.), p. 65.

dei propri *leader* e limiti alla possibilità di sfidare il capo del partito<sup>319</sup>. Guardando alla storia del Partito Laburista, a un secolo dal suo primo governo, salta all'occhio come nessuno dei suoi *leader* sia mai stato costretto alle dimissioni dal resto del Partito<sup>320</sup>, avendo tutti superato sfide interne alla propria *leadership*. Più complessa la situazione del Partito Conservatore. Prima del 1965 non vi era un'elezione formale, ma il *leader* "emergeva" da consultazioni tra i deputati, attraverso quello che è stato definito «*an opaque process of negotiation and 'soundings' involving senior party figures*»<sup>321</sup>. Precedentemente, nel XX secolo, non si possono seriamente iscrivere nel novero delle rivolte di successo le dimissioni di Neville Chamberlain nel 1940, dovute a una combinazione di dissidi interni al partito e risolutezza del Partito Laburista su un cambio alla guida del Gabinetto, nonché influenzate dal conflitto in corso<sup>322</sup>. Analogamente, le dimissioni del Governo May II, nel 2019, appaiono frutto di circostanze del tutto particolari, a causa del ripetuto fallimento del governo nell'ottenere l'approvazione parlamentare di un accordo con l'Unione Europea e dell'impossibilità - e della profonda inopportunità - per Theresa May di ottenere un nuovo scioglimento della Camera dei Comuni, d'accordo con le disposizioni

---

<sup>319</sup> Qualora il Partito Laburista sia al governo, è possibile mettere in discussione il *leader*/Primo Ministro solo col consenso della maggioranza assoluta dei delegati al congresso annuale del partito (si veda *Labour Party Rule Book 2020*, al Capitolo 4, Titolo II, Art. 2.4, reperibile presso <https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2020/04/Rule-Book-2020.pdf>). Le regole del Partito Conservatore forniscono meno sicurezza al *leader*, poiché è sufficiente la richiesta del 15% del gruppo parlamentare perché questo debba esprimersi sullo svolgimento di una *leadership election*, ma va tenuto a mente che è difficile rifiutare la richiesta, poiché potrebbe essere cruciale per ristabilire, all'interno del partito, l'autorità di un Primo Ministro la cui maggioranza si sta sgretolando. Si consideri, tuttavia, come i *tories* siano un partito tradizionalmente assai più compatto di quello laburista; sul tema dell'elezione dei *leader* conservatori si veda il *briefing paper* della Camera dei Comuni n. 01366, datato 8 agosto 2019, reperibile presso <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN01366/SN01366.pdf>.

<sup>320</sup> È tuttavia necessario notare che, talvolta, a un *leader* che si ha il potere di rimuovere si preferisce concedere l'onore delle armi, permettendo dimissioni "spontanee". In questo senso vanno probabilmente lette le dimissioni di Tony Blair, nel 2007.

<sup>321</sup> P. Webb, *The Modern British Party System*, SAGE, Londra, 2000, pp. 197-198.

<sup>322</sup> Decise di dimettersi dopo una ribellione durante il voto parlamentare sulla condotta della campagna di Norvegia (8 maggio 1940), che vide la maggioranza a favore del governo ridursi significativamente. Sentendo la necessità di formare un Gabinetto di guerra che coinvolgesse anche il Partito Laburista, gli venne comunicato che, perché ciò avvenisse, egli non sarebbe potuto rimanere a Downing Street. J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), pp. 430-431.

del *Fixed-Term Parliaments Act*, allora vigente. Assai più controversa è invece la vicenda che segna la fine del Governo Thatcher III, quando la Prima Ministra mancò, per soli quattro voti, la vittoria al primo scrutinio nella *leadership election* del 1990. A seguito di colloqui con i membri più influenti del proprio partito, Thatcher comprese che era realistico lo scenario della propria sconfitta al secondo scrutinio e preferì ritirarsi dalla competizione, in quello che venne definito un *party coup*<sup>323</sup>.

La statistica, tuttavia, ci consegna complessivamente un'immagine del Primo Ministro britannico come una figura alquanto forte. Purché abbia una maggioranza in Parlamento e goda di buona salute fisica, può essere rimosso solamente in uno di due modi: un colpo di mano da parte del Gabinetto o una rivolta dei parlamentari di seconda fila. Entrambe le vie sono però assai difficili da percorrere con successo<sup>324</sup>. In particolare nel Partito Conservatore, in cui, a differenza che fra i laburisti, non vige la regola della riconferma automatica del deputato in carica quale candidato nel proprio collegio<sup>325</sup>, la prospettiva di una rivolta da parte dei *backbenchers* pare affatto irrealistica. O almeno così si sarebbe potuto affermare con relativa tranquillità fino al 2022, quando l'alternanza di tre Primi Ministri in tre mesi e il brevissimo premierato di Liz Truss hanno portato a riconsiderare la questione. La caduta di Boris Johnson, vincitore alle elezioni nemmeno tre anni prima, rievoca quella di Margaret Thatcher, abbandonata dai propri colleghi dopo essere incorsa in una grave condizione d'impopolarità. La convocazione di elezioni anticipate, che sarebbero risultate in una chiara sconfitta per i *Tories*, non lasciò scelta al Primo Ministro, che il gruppo parlamentare aveva abbandonato. Spostando lo sguardo sulla donna che gli succedette, non è banale che, nel citare la convenzione

---

<sup>323</sup> A. Travis, *Margaret Thatcher's resignation shocked politicians in US and USSR, files show*, The Guardian, 30 dicembre 2016, reperibile presso <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/30/margaret-thatcher-resignation-shocked-us-ussr-files>.

<sup>324</sup> Il punto di vista secondo cui la riuscita di simili operazioni è tanto improbabile da essere quasi impossibile è sostenuto con forza da A. King, *Britain: The Search for Leadership*, in W. Andrews (a cura di), *European Politics I: The Restless Search*, Van Nostrand, Princeton, 1966, pp. 48 ss. Va però ricordato come questo capitolo preceda nel tempo gli avvenimenti del 1990.

<sup>325</sup> Si veda *Conservative Party Constitution*, Allegato 7, Art. 15.2.6, reperibile presso <https://public.conservatives.com/organisation-department/202101/Conservative%20Party%20Constitution%20%20as%20amended%20January%202021.pdf>.

costituzionale sulla nomina del Primo Ministro, si usi l'espressione *command a majority*. Il Primo Ministro è il *leader* del partito di maggioranza sulla base della presunzione che il *leader* controlli il proprio partito. Di una presunzione, per l'appunto. È stato argomentato<sup>326</sup> che il problema, di ordine costituzionale, risieda nella scelta del Partito Conservatore di aver dato la possibilità ai propri iscritti di votare nell'elezione del *leader*, creando così la possibilità di una situazione in cui questi non "comanda" davvero il gruppo parlamentare e, quindi, la maggioranza. Questa problematica è estremamente evidente se la situazione si verifica nel partito di governo, ma un attento osservatore avrebbe potuto notarla anche nel turbolento periodo della *leadership* di Jeremy Corbyn del Partito Laburista, quando i conflitti fra leader ed esponenti del gruppo parlamentare erano all'ordine del giorno<sup>327</sup>.

Venendo ai poteri del Primo Ministro<sup>328</sup>, questi sono numerosi e penetranti: del potere del Primo Ministro di decidere l'ora e la modalità della fine del proprio governo (sempre che la Camera dei Comuni o l'elettorato non lo decidano per lui) si è già detto e non c'è molto da aggiungere. Il suo potere di sciogliere la Camera dei Comuni - o, più precisamente, di ottenerne lo scioglimento - verrà invece analizzato meglio al momento di vedere il rapporto del Governo con il Parlamento e con il monarca. Volgendo lo sguardo agli altri, il primo per importanza è sicuramente quello di selezionare gli altri ministri, di cui si è già fatta menzione, e a cui si aggiunge il potere di rimuoverli e di modificare la loro allocazione all'interno del governo (cd. "rimpasto"). Si possono ricordare, purché a titolo di eccezione, i governi di coalizione: nel 2010 la scelta degli occupanti dei cinque seggi nel Gabinetto spettanti al Partito Liberal-democratico era nei fatti sottratta al Primo Ministro, né, coerentemente, era possibile per lui ottenerne le dimissioni senza il consenso del *Deputy Prime Minister*, il liberal-democratico Nick Clegg. Il potere di nomina e revoca dei propri colleghi è pure

---

<sup>326</sup> M. Foran, *Prime Ministers, Party Members, and the Efficient Secret*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26 ottobre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/26/michael-foran-prime-ministers-party-members-and-the-efficient-secret/>.

<sup>327</sup> Per un resoconto nel dettaglio del periodo e dei meccanismi interni del Partito Laburista, si veda D. Cerabona, *Jeremy Corbyn: Una Rivoluzione Improbabile*, Castelvecchi, 2020.

<sup>328</sup> Per una discussione relativamente recente sul tema si veda anche il rapporto del 2014 del *House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* dal titolo *Role and powers of the Prime Minister*, reperibile presso <https://publications.parliament.uk/pa/cm201415/cmselect/cmpolcon/351/351.pdf>.



uno dei mezzi con cui il Primo Ministro mantiene le redini del proprio partito, anche se l'efficacia di questo strumento per tale scopo dipende in larga parte dalla capacità del singolo occupante della carica<sup>329</sup>; al riguardo, vale riportare la colorita affermazione di Richard Crossman, parlamentare di lungo corso e più volte ministro nei governi guidati da Harold Wilson, secondo cui il Primo Ministro britannico poteva liquidare la carriera politica dei propri colleghi con la stessa efficienza con cui i *leader* sovietici potevano rimuovere i propri rivali<sup>330</sup>. La frase fu probabilmente ispirata dalla crisi di Gabinetto del luglio 1962, quando Harold Macmillan, convocò senza preavviso sette ministri (su un totale di ventuno) e li licenziò seduta stante con un colpo di penna, dando mostra di tutto il potere di cui dispone il vertice dell'esecutivo britannico<sup>331</sup>. Questo potere di formare il governo va inteso nel suo senso più ampio: egli (o ella) può rimodellare le strutture dei ministeri al fine di ottimizzare, a suo incontestabile parere, l'implementazione del programma di governo e può anche assumere direttamente la titolarità di uno di essi, anche se la pratica di assumere la titolarità di ministeri di rilievo è caduta in disuso dopo il 1952<sup>332</sup>. Tuttavia, è utile ricordare che il Primo Ministro può facilmente scavalcare il ministro competente in un campo determinato e occuparsene senza assumerne formalmente il dicastero; Harold Wilson non era Ministro degli Esteri quando guidò personalmente i negoziati con la Rhodesia, né Ministro del Lavoro quando gestì di persona uno sciopero di marinai nel 1966.

Osservando meglio i rapporti del Premier coi propri colleghi, occorre innanzitutto ricordare come la competenza di convocare una riunione del

---

<sup>329</sup> Lord Woolton, membro del governo in più di un'occasione, ma sempre sotto Winston Churchill, affermò che «*Prime Ministers are apt to be autocratic in the disposal of their ministers, and I can see no other way by which the practice could operate*» Earl of Woolton, *The Memoirs of the Rt. Hon. The Earl of Woolton C.H., P.C., D.L., LL.D* (cit.), p. 260.

<sup>330</sup> Riportato da J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), pp. 437-438.

<sup>331</sup> Sulla storia politica di Harold Macmillan e quella che fu chiamata "Notte dei Lunghi Coltelli", evocando oscure memorie, si veda A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), pp. 901-920.

<sup>332</sup> In tempi più risalenti non era affatto raro che il Primo Ministro fosse anche Cancelliere dello Scacchiere, sarebbe a dire, Ministro delle Finanze. Nel suo primo governo, MacDonald ricoprì anche la carica di Ministro degli Esteri e, dal 1940 al 1946, Winston Churchill e Clement Attlee tennero anche il dicastero della difesa.

Gabinetto sia sua e solamente sua<sup>333</sup>. Non solo, il Primo Ministro fissa l'ordine del giorno delle riunioni, decidendo quindi che cosa verrà e, forse più importante, che cosa *non* verrà discusso<sup>334</sup>. Rimane esemplare al riguardo il silenzio di Clement Attlee sullo sviluppo della bomba atomica da parte del Regno Unito, che venne comunicato al Gabinetto non prima che al pubblico e solo dopo che i primi test ebbero dato esito positivo. Anche limitandosi agli argomenti di cui sceglie di discutere, il Primo Ministro ha spesso il controllo pieno della discussione, poiché normalmente ha già affrontato la questione in privato coi ministri competenti. Al riguardo Clement Attlee affermava che «*a Prime Minister has to know when to ask for an opinion - he can't always stop some ministers from offering theirs, but he can make sure to extract the opinion of those he wants when he needs them*»<sup>335</sup>. È evidente che, durante una riunione di Gabinetto, un ministro che senta per la prima volta parlare di un argomento troverà molto difficile obiettare alle posizioni esposte dai ministri competenti o dal Primo Ministro, ben conscio che, in primo luogo, una discussione sul tema è già avvenuta senza di lui e che, secondariamente, tentare di far cambiare idea ai propri colleghi richiederebbe una conoscenza approfondita dell'argomento e sarebbe, comunque, una strada tutta in salita. In qualunque caso, il Primo Ministro potrà in ogni momento interrompere la riunione e assumere decisioni relativamente all'ordine del giorno discusso; a questo punto il principio della responsabilità collettiva obbligherà tutti i presenti a conformarsi ovvero a dare le proprie dimissioni.

---

<sup>333</sup> P. Hennessy, *Whitehall*, 2<sup>a</sup> ed., Pimlico, Londra, 2001, pp. 306 ss.

<sup>334</sup> Al riguardo Philip de Zulueta, in "The Power of the Prime Minister", *Swinton Journal*, autunno 1966, pp. 37-43, elenca tre fonti del potere del Primo Ministro: il potere di nomina, la sua «*unique position to initiate policy*» e il potere di «*obstruct ideas of which he disapproves*».

<sup>335</sup> Da un'intervista rilasciata al *The Sunday Times* del 27 novembre 1960, riportata da J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 448.

Il principio appena citato, quello della responsabilità collettiva, è essenziale al buon funzionamento del *Cabinet government*<sup>336</sup>. Le decisioni assunte dal Gabinetto sono assunte, nella forma se non nella sostanza, da tutti i partecipanti in solido, i quali sono tenuti a votare poi in maniera conforme in Parlamento e a difendere la linea politica assunta, anche se, a porte chiuse, erano contrari<sup>337</sup>. Questo in via generale. Nella pratica è possibile che il Primo Ministro, per ragioni di opportunità politica, lasci libertà di coscienza su alcuni temi delicati, come fu, per esempio, l'estensione del suffragio<sup>338</sup>, oppure in circostanze eccezionali, come durante il governo di unità nazionale dei primi anni Trenta del secolo scorso. All'atto pratico, dunque, l'ampiezza della portata della dottrina della responsabilità collettiva appare modulabile di volta in volta per servire meglio gli interessi del Primo Ministro e dei membri più influenti del governo. Va inoltre detto, che, con la diffusione massiccia della televisione prima e dei *social media* poi, è diventata pratica comune, da parte del Primo Ministro o anche di altri ministri, far trapelare - o direttamente annunciare - decisioni senza consultare previamente i propri colleghi; in tali casi la responsabilità collettiva trova applicazione, per ovvie ragioni, solo in caso di dissenso manifestato

---

<sup>336</sup> Sul tema non aveva dubbi Lord Salisbury: «*For all that passes in Cabinet each member of it who does not resign is absolutely and irretrievably responsible, and has no right afterwards to say that he agreed in one case to a compromise, while in another he was persuaded by his colleagues. [...] It is only on the principle that absolute responsibility is undertaken by every member of the Cabinet who, after a decision is arrived at, remains a member of it, that the joint responsibility of Ministers to Parliament can be upheld, and one of the most essential principles of parliamentary responsibility established*» G. Cecil, *Life of Robert, Marquis of Salisbury*, vol. II, Hodder and Stoughton, Londra, 1921, pp. 219-220.

<sup>337</sup> Al riguardo Lord Palmerston spiegò molto chiaramente la sua posizione a Gladstone: «*'A member of the Government' he said 'when he takes office necessarily divests himself of that perfect freedom of individual action which belongs to a private and independent member of Parliament, and the reason is this, that what a member of the Government does and says upon public matters must to a certain degree commit his colleagues, and the body to which he belongs if they by their silence appear to acquiesce; and if any of them follow his example and express as publicly opposite opinions, which in particular cases they might feel obliged to do, differences of opinion between members of the same Government are necessarily brought out into prominence and the strength of the Government is thereby impaired'*» P. Guedalla, *Gladstone and Palmerston*, Harper & Brothers, Londra, 1928, p. 288.

<sup>338</sup> Come nel 1873: L. Wolf, *Life of the First Marquess of Ripon*, vol. II, John Murray, Londra, 1921, pp. 376-378; o anche sulla più spinosa questione del suffragio femminile: J. A. Spender e C. Asquith, *The Life of Henry Herbert Asquith, Lord Oxford and Asquith*, vol. I, Hutchinson, Londra, 1932, pp. 358 ss.

pubblicamente, visto l'imbarazzo che ciò arrecherebbe al governo. È difficile, comunque, che un ministro che abbia a cuore la propria posizione scelga di entrare apertamente in rotta di collisione con un proprio collega o, addirittura, con chi ha il potere di licenziarlo sul momento.

Osservando l'evoluzione del ruolo del Primo Ministro all'interno del governo britannico e del suo rapporto coi colleghi, molti hanno osservato un aumento del suo potere reale e della sua rilevanza, tracciando paragoni col Presidente statunitense<sup>339</sup>. Già negli anni Sessanta del secolo scorso Mackintosh poteva tranquillamente scrivere che «*while British government in the latter half of the nineteenth century can be described simply as Cabinet government, such a description would be misleading today. Now the country is governed by the Prime Minister*»<sup>340</sup>. Uno degli stessi uomini che ricoprì la carica di Primo Ministro la descrisse come quella di un *chief executive*, e non più quella di presidente di un consiglio di ministri, *primus inter pares*<sup>341</sup>.

Agli albori del nuovo millennio, Anthony Seldon, volgendo lo sguardo al secolo appena conclusosi, individuava cinque fasi dell'evoluzione del funzionamento del Gabinetto britannico nel XX secolo<sup>342</sup>. Nella prima di queste, che egli colloca fra il 1900 e il 1916, il Gabinetto è l'unico organo in cui le decisioni vengono assunte. Esistono già i *Cabinet committee*, commissioni istituite *ad hoc* per le questioni più svariate, dove, talvolta, le decisioni vengono *effettivamente* prese, ma il Gabinetto le vaglia tutte e può facilmente mettere in discussione la commissione. In una seconda fase, corrispondente al periodo interbellico, il Gabinetto è l'organo principale - non più l'unico - in cui le decisioni vengono assunte. Il ruolo delle commissioni cresce, a causa del sempre maggiore volume di materie di cui il governo deve occuparsi, e aumenta anche il numero di decisioni assunte personalmente dal Primo Ministro. Una terza fase,

---

<sup>339</sup> Quest'ultima tesi fu resa particolarmente popolare da M. Foley, *The Rise of the British Presidency*, Manchester University Press, Manchester, 1993. Per una visione discordante, ma comunque convinta dell'enorme potere acquisito dal Primo Ministro, si veda K. Dowding, *The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister*, in *Parliamentary Affairs*, 66(3), 2013, pp. 617-635.

<sup>340</sup> J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 529.

<sup>341</sup> H. Wilson, *The Governance of Britain* (cit.), p. 9.

<sup>342</sup> A. Seldon, *The Cabinet System*, in V. Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century* (cit.), pp. 97-137.

corrispondente pressappoco ai *Trente Gloriouses* (1945-1975), vede l'espansione massiccia del ruolo dello Stato, che trasforma le commissioni del Gabinetto nei ruoli dove la maggior parte delle decisioni è assunta, mentre le riunioni del Gabinetto sono ridotte a luogo di *ratifica* di decisioni assunte altrove, e dove il rigetto delle stesse diviene assai raro. Un quarto momento, coincidente con il lungo premierato di Margaret Thatcher, vede la riduzione delle riunioni del Gabinetto a una a settimana, in cui ai ministri vengono date informazioni e avviene una discussione, ma le decisioni sono oramai assunte quasi esclusivamente in poche commissioni e la maggior parte dei ministri viene a saperne dai verbali di quelle specifiche riunioni, una volta terminate. Durante la *premiership* di John Major vi è un parziale ritorno al passato, probabilmente a causa della profonda insofferenza causata dallo stile di *leadership* di Thatcher. Infine, durante i governi guidati da Tony Blair si nota un abbandono ancora più pronunciato delle forme tradizionali, con la trasformazione del Gabinetto in «*the occasion where political colleagues met together for team-building and a weekly exchange of views*»<sup>343</sup>. Lo stile di governo altamente personalistico di Tony Blair è stato oggetto di ampia discussione, durante e dopo il suo mandato<sup>344</sup>; citazioni di membri del suo staff testimoniano una volontà di ristrutturazione del governo tale da passare da «*a feudal system to a Napoleonic one*»<sup>345</sup>. La decisione di Blair d'invadere l'Iraq non fu mai discussa ampiamente dal Gabinetto, mentre la decisione di David Cameron d'indire un referendum sull'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea non fu discussa affatto dal Gabinetto, al punto che alcuni ministri ne vennero a conoscenza tramite la stampa<sup>346</sup>.

---

<sup>343</sup> *Ibid.*, p. 130.

<sup>344</sup> Si vedano, *ex multis*: M. Foley, *The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Public Leadership*, Manchester University Press, Manchester, 2000; A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 1, 2002, pp. 215 ss.; S. Ludlam e M. J. Smith (a cura di), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Palgrave, Londra, 2004; M. Bennister, *Tony Blair as Prime Minister*, in T. Casey (a cura di), *The Blair Legacy*, Palgrave, Londra, 2009, pp. 165-177.

<sup>345</sup> D. Kavanagh e A. Seldon, *The Power Behind Prime Minister: The Hidden Influence of No 10*, Harper Collins, Londra, 1999, p. 109.

<sup>346</sup> A. Hawkins, *The Office of the Prime Minister*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), p. XLIV.

La figura del Primo Ministro è stata, inoltre, trasformata dai mutamenti intervenuti nei mezzi di comunicazione di massa negli ultimi decenni. La preoccupazione riguardo la comunicazione dell'azione di governo e la presentazione di una narrazione coerente - quello che in gergo viene chiamato *spin*<sup>347</sup> - ha creato un clima da campagna elettorale permanente e le relazioni con la stampa vengono ora viste elementi essenziali della capacità di governare.

Sicuramente i poteri del Primo Ministro al giorno d'oggi sono molti e molto penetranti: oltre a quelli già menzionati, relativi al profilo "interno" del paese, egli rappresenta il Regno Unito sulla scena internazionale, esercita il controllo sulle forze armate e può negoziare trattati e muovere guerra. Inoltre, nomina i vertici della pubblica amministrazione e ne regola il funzionamento<sup>348</sup>. Infine, decide del conferimento di titoli onorifici e parie, alterando in tal modo la composizione della Camera alta. Chi parla di "governo del Primo Ministro", quindi, non lo fa completamente senza ragione. Tuttavia, è necessario aggiungere più di una postilla a questa affermazione. In primo luogo, il Primo Ministro è un membro della Camera dei Comuni, e non un *chief executive* che goda di un mandato formalmente diretto da parte dell'elettorato. La sua permanenza in carica dipende, sia quel che sia, dal sostegno nei Comuni e, come si è già accennato, il potere effettivo che egli può esercitare varia in maniera drammatica a seconda dell'umore, spesso mutevole, del gruppo parlamentare del partito di governo, che si riflette spesso anche negli altri ministri. Paradigmatica in tal senso è l'umiliante deposizione di Margaret Thatcher, dovuta a una serie di passi falsi che condussero al suo isolamento politico, il quale, assieme a sondaggi ben poco promettenti per il futuro del Primo Ministro, portò il Partito Conservatore a liberarsi rapidamente di lei, dopo ben undici anni alla guida del paese. La dipendenza dal sostegno del Parlamento, come detto, innerva ogni azione del Primo Ministro, e anche ciò che potrebbe venire fatto *de iure* senza coinvolgere il Parlamento, non è facilmente attuabile senza un solido sostegno dei Comuni alla decisione del capo del governo. L'appoggio parlamentare all'impiego delle forze armate in Iraq nel 2003 fu ricercato e ottenuto da Tony Blair, ma, dieci anni dopo, David Cameron non l'ottenne per un intervento

---

<sup>347</sup> P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A contextual analysis* (cit.), pp. 156-158.

<sup>348</sup> Anche se questo potere è stato oggetto di regolamentazione positiva nel 2010, ad opera del *Constitutional Reform and Governance Act*.

militare in Siria, dimostrando di godere di un potere reale inferiore a quello del suo predecessore. La carenza di potere di Theresa May durante il suo secondo governo (2017-2019), a seguito della perdita della maggioranza assoluta da parte del Partito Conservatore, si rivelò talmente imbarazzante da costringerla alle dimissioni. Ancora, si vedrà più avanti nel dettaglio come il processo della *devolution* abbia posto ulteriori freni ai poteri del Primo Ministro.

Vale anche in questa sede citare brevemente la pronuncia *Miller II*, nella misura relativa alla domanda (3) posta dalla Corte: «*By that standard, was it [the Prime Minister's advice] lawful?*». Senza entrare qui nel dettaglio della teoria costituzionale sulla prerogativa regia, di cui si discuterà più avanti, basti qui accennare che la sentenza in questione si pone nel solco di una giurisprudenza che va dal celebre *Case of Proclamations*<sup>349</sup> e, passando per il caso *Fire Brigades Union*<sup>350</sup>, ha ripetutamente sostenuto il divieto per l'esecutivo di alterare *the law of the land* mediante l'impiego della prerogativa; ciò si sarebbe ottenuto impedendo al Parlamento di esercitare la funzione legislativa sospendendolo per un periodo arbitrariamente lungo. Vale altresì accennare come la Corte si premuri di precisare che la Regina era obbligata dalla convenzione ad accettare l'*advice* del Primo Ministro, sul quale ricadeva, pertanto, la "responsabilità costituzionale" - in quanto unica persona col potere reale di farlo - di avere riguardo di tutti gli interessi rilevanti, inclusi quelli del Parlamento<sup>351</sup>.

L'aspetto che qui più rileva è il passaggio in cui la Corte Suprema dichiara quanto segue: «*[...] a decision to prorogue Parliament (or to advise the monarch to prorogue Parliament) will be unlawful if the prorogation has the effect of frustrating or preventing, **without reasonable justification**, the ability of Parliament to carry out its constitutional functions as a legislature and as the body responsible for the supervision of the executive*»<sup>352</sup>; subito dopo, pur affermando che l'applicazione di questo criterio sia una questione di fatto, la

---

<sup>349</sup> [1610] EWHC KB J22.

<sup>350</sup> *R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union*, [1995] UKHL 3. Il punto importante di questa sentenza è che l'esecutivo non può svuotare di contenuto una legge approvata dal Parlamento servendosi della prerogativa regia e rifiutandosi di dare applicazione all'*Act* relativo.

<sup>351</sup> *Miller II*, par. 30.

<sup>352</sup> *Ibid.*, par. 50.

Corte precisa, in quella che sembra una difesa preventiva, che dovrebbe comunque considerare «*any justification that might be advanced with sensitivity to the responsibilities and experience of the Prime Minister, and with a corresponding degree of caution*»<sup>353</sup>. La Corte procede dunque a ritenere l'*advice* illegittimo per la mancanza della suddetta “ragionevole giustificazione”.

L'impiego del criterio della ragionevole giustificazione tradisce uno scrutinio, nemmeno poco profondo, della maniera di esercizio della prerogativa, e vi è chi ha sostenuto che in *Miller II* sia stato svolto un giudizio di proporzionalità, non comune in un ragionamento di *Common Law*<sup>354</sup>. Inoltre, non è affatto pacifico che l'impatto della sospensione della sessione parlamentare sulla capacità del Parlamento di sottoporre l'esecutivo a scrutinio fosse “estremo”<sup>355</sup> o che la durata di cinque settimane non fosse ragionevolmente giustificata (ad esempio, non era questa l'opinione della *Divisional Court*, la cui sentenza s'impugnava qui). Ancora, il problema forse più grande per il *chief executive* è la vaghezza del criterio applicato, poiché non è ben chiaro sulla base di che cosa, in futuro, dovrebbe venire misurata la ragionevolezza della giustificazione dell'esercizio della prerogativa. Come già accennato, si aprono scenari per un potenziale interventismo del potere giudiziario che potrebbe portare a un restringimento del potere reale del Primo Ministro nell'esercizio di qualunque potere legale non gli venga attribuito dal Parlamento. Lo scoppio della pandemia da COVID-19 e la situazione militare in Europa orientale hanno, per il momento, riportato l'esecutivo in risalto, e sarà necessario che si calmino le acque per capire come potrà evolvere la relazione fra il Governo e la “giovane” Corte Suprema. È vero, da una parte, che le situazioni di instabilità internazionale tendono a portare in risalto l'esecutivo tra i poteri dello Stato, e che, nell'esperienza britannica, in particolare la Prima Guerra Mondiale ha dato maggiore preminenza al Governo nell'ordinamento costituzionale. Dall'altra, la rapida successione di governi instabili ha sicuramente offerto il fianco a un certo attivismo dei giudici, e per capire in che direzione si dirigerà la Costituzione britannica, sotto questo

---

<sup>353</sup> *Ibid.*, par. 51.

<sup>354</sup> J.H. Sendut, *The Prorogation Case: Proportionality in All But Name?*, 8 ottobre 2019, in *UK Const Law Blog*, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2019/10/08/jefferi-hamzah-sendut-the-prorogation-case-proportionality-in-all-but-name/>.

<sup>355</sup> *Miller II*, par. 58.



profilo, sarà necessario attendere che si calmino le acque della pandemia, della guerra in Europa e della *Brexit*. In un certo senso, la via percorsa da Boris Johnson dopo *Miller II*, la ricerca di elezioni anticipate che permettessero di ottenere una maggioranza solida che portasse avanti il suo programma, fu l'unica strada "costituzionalmente" corretta per chi non fosse voluto scendere a compromessi. Una Camera in cui un solo partito detiene la maggioranza assoluta dei seggi è una Camera assai più docile nei confronti dell'esecutivo, i cui poteri si espandono nuovamente, poiché la fusione perfetta fra esecutivo e legislativo (*rectius*: la maggioranza del corpo legislativo) lascia pochi spiragli in cui i giudici possano incunearsi. A parziale conferma di questa tesi, parte della dottrina britannica ha notato come, nelle decisioni seguenti a *Miller II*, la Corte Suprema abbia mostrato quella che può essere definita come maggiore moderazione ovvero deferenza verso l'esecutivo, a seconda del giudizio di valore che si preferisca; i dati mostrano, in particolare, una tendenza della Corte, sotto la presidenza di Lord Reed, a 1) respingere i ricorsi aventi a oggetto (presunte) violazioni dei diritti umani, 2) pronunciarsi in senso favorevole agli organismi statali e 3) confermare i giudizi dei tribunali inferiori<sup>356</sup>.

In conclusione, non sembra affatto agevole definire gli esatti confini del potere del Primo Ministro, all'intersezione fra convenzione, legge scritta, natura transattiva dei rapporti politici e il nuovo ruolo che si sta ritagliando la Corte Suprema. È fuor di dubbio che l'importanza del Primo Ministro all'interno del Gabinetto sia cresciuta nel tempo, o che sia egli a esercitare, in concreto, molti dei poteri formalmente attribuiti alla prerogativa regia. Eppure, come evidenzia con eloquenza un commentatore, «*the effective power of the prime minister remains a function of an intimate series of relationships. It is the product of shifting relations with senior colleagues, the cabinet, cabinet committees, the Civil Service, parliament, government backbench MPs, opposition MPs, the party in the country, the media, television and the press, interest groups and the mass public. A prime minister's success managing these relations determines the effective reach of their authority*»<sup>357</sup>. Nel febbraio del 2010, Gordon Brown

---

<sup>356</sup> Si veda il contributo di L. Graham, *The Reed Court by Numbers: How Shallow is the 'Shallow End'?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4 aprile 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/04/04/lewis-graham-the-reed-court-by-numbers-how-shallow-is-the-shallow-end/>.

<sup>357</sup> A. Hawkins, *The Office of the Prime Minister*, in A. Torre (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri* (cit.), p. XLVIII.

annunciò d'aver chiesto al *Cabinet Secretary* «to lead work to consolidate the existing unwritten, piecemeal conventions that govern much of the way central government operates under our existing constitution into a single written document»<sup>358</sup>. Seguì, quasi due anni dopo, la pubblicazione del *Cabinet Manual*, descritto, sul sito del governo, come «a guide for members of Cabinet, other ministers and civil servants in the carrying out of government business»<sup>359</sup>. Eppure, leggendo tale manuale, la natura amorfa, mutevole e inafferrabile della carica di Primo Ministro sembra solamente trovare ulteriore conferma<sup>360</sup>.

In definitiva, risulta difficile trattare l'evoluzione della carica come un progresso lineare dal presidente delle riunioni del Gabinetto all'Alfa e l'Omega del governo britannico. È evidente che nessuno che non volesse coprirsi di ridicolo potrebbe sostenere che un John Major - o, addirittura, una Theresa May - esercitasse maggior potere di un Clement Attlee o, persino, di un Lord Melbourne, per il solo fatto di essere più vicini a noi nel tempo. La storia della carica non manca di esempi di statisti capaci di dominare la scena politica del loro tempo a cui si alternano figure assai scialbe, che non hanno mai attecchito nella memoria collettiva. Il potere del Primo Ministro appare come un liquido che assuma, volta per volta, la forma che l'uomo o la donna che occupi la carica sappia dargli con la propria abilità, nei limiti dettati dalla situazione in Parlamento, nel paese, e finanche internazionale. Come ebbe a dire cent'anni fa l'ultimo Primo Ministro del Partito Liberale, Herbert Asquith, con parole semplici e forse piuttosto azzeccate, «*the office of prime minister is what its holder chooses and is able to make of it*»<sup>361</sup>.

---

<sup>358</sup> Da un discorso tenuto il 2 febbraio 2010 all'*Institute for Public Policy Research*, reperibile presso <http://labourlist.org/2010/02/speech-by-gordon-brown-towards-a-new-politics/>.

<sup>359</sup> Si veda <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual>.

<sup>360</sup> Sue Pryce, interrogata da una commissione parlamentare, affermò che «*The Cabinet Manual probably amounts to the most detailed official attempt yet to define the role of the Prime Minister, whose powers are spread across various statutes, conventions and codes. Yet it mainly serves to demonstrate just how imprecise the position is*»; <https://publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmpolcon/842/842vw22.htm>.

<sup>361</sup> H. H. Asquith, *Fifty Years of Parliament*, vol. I, Cassel and Company, Londra-Toronto-Melbourne and Sidney, Cassel and Company, 1926, p. 185.

## 4. Il Gabinetto e il Parlamento<sup>362</sup>

### 4.1 Profili storici del rapporto fra Gabinetto e Camera dei Comuni

Come già accennato, il punto cruciale per l'evoluzione in senso democratico del Regno Unito è la grande riforma elettorale del 1832, che, allargando il suffragio e, soprattutto, abolendo i cd. "borghi putridi" e creando nuovi seggi al loro posto, avviò un mutamento lento ma profondo nel governo del paese. La posizione di chi sedeva nella Camera dei Comuni divenne molto più legata agli interessi locali e, grazie anche a una serie di fattori che avevano ridotto, negli anni precedenti, le capacità della Corona di mantenere rapporti clientelari, l'influenza regia sul Parlamento subì un colpo durissimo nel 1832.

---

<sup>362</sup> La letteratura sul tema è amplissima. Si vedano, *ex multis*: B. Crick, *The Reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicolson, Londra, 1964; I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.), cap. XV; J.A.G. Griffith, *Parliamentary Scrutiny of Government Bills*, Allen and Unwin for PEP and the Study of Parliament Group, Londra, 1974; M. Russell e M. Benton, *Selective Influence: The Policy Impact of Commons Select Committees*, Constitution Unit, Londra, 2011; R. Blackburn, A. Carminati e L. Spadacini (a cura di), *Parliament as the Cornerstone of Democracy: Studies on the UK and Italian Parliaments in commemoration of Magna Carta's 800th Anniversary*, King's College London & Brescia University, Londra, 2018; T. Erskine May, *Parliamentary Practice*, 25<sup>a</sup> ed., LexisNexis Butterworths, Londra, 2019; P. Norton, *Departmental Select Committees: The Reform of the Century?*, in *Parliamentary Affairs*, 72(4), 2019, pp. 727-741. Più nello specifico, sulla Camera dei Pari, si vedano: J. Morgan, *The House of Lords and the Labour Government 1964-70*, Oxford University Press, Oxford, 1975; B. Hadfield, *Whether or Whither the House of Lords*, in *N. Ir. Legal Q.*, 35, 1984, pp. 313 ss.; B.J.S. Moore e R. Smith, *The House of Lords: a Thousand Years of British Tradition*, Smith's Peerage, Londra, 1994; P. Carmichael e B. Dickson (a cura di), *The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles*, Hart Publishing, Oxford, 1999; M. Russell, *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford, 2013; C. Ballinger, *The House of Lords 1911-2011: A Century of Non-Reform*, Hart Publishing, Oxford, 2014.

Non fu più possibile per il re mantenere sempre in carica i ministri di suo gradimento<sup>363</sup> e l'iniziativa regia nella formazione dei governi si ridusse dall'elemento cruciale che era prima a un'influenza minore. In quest'epoca, benché i membri del Parlamento potessero essere divisi, a grandi linee, per colore politico, i partiti politici erano poco più di libere associazioni di persone con vedute simili, senza una struttura rigida o un'organizzazione formale. Alle figure preminenti di una data fazione veniva dato l'incarico di formare un governo dal sovrano, e costoro dovevano cercare di tenere in piedi una maggioranza di oltre trecento deputati provenienti da territori diversi e con richieste e interessi di carattere particolare. Pertanto, nel periodo immediatamente successivo alla riforma, il Gabinetto si trovò a essere significativamente più debole di quanto non fosse prima. Erano venuti meno i grandi "pacchetti" di seggi nella disponibilità di un numero assai ristretto di uomini, rendendo più arduo il controllo della Camera dei Comuni; si stima che rimanessero una cinquantina di seggi in cui un notevole locale potesse esercitare un'influenza considerevole e garantire l'elezione di un proprio candidato<sup>364</sup>, ma l'eletto era comunque legato strettamente al proprio patrono, e non al governo. Inoltre, se ancora era possibile per una fazione vincere qualche seggio mediante la compravendita di voti, col tempo la pratica divenne piuttosto malvista e iniziò a essere considerata in contrasto col nuovo ordine delle cose<sup>365</sup>.

Un'ulteriore difficoltà per i governi veniva dalla Camera dei Pari, poiché la riforma elettorale aveva ridotto significativamente la capacità dell'aristocrazia di controllare la Camera bassa. Il *Reform Act* del 1832, segnando l'affermazione di teorie più moderne riguardo la rappresentanza, fece sì che sconfitte del governo

---

<sup>363</sup> Nel 1834 Guglielmo IV, non comprendendo il nuovo assetto dei poteri dello Stato, installò Robert Peel come Primo Ministro e indisse un'elezione poco dopo, nella speranza di vedersi restituita una maggioranza di suo gradimento. Il re non ottenne il risultato desiderato, e Peel stesso fu costretto a rassegnare le dimissioni di lì a poco. Simili operazioni avevano avuto successo in passato, ma nessun monarca britannico tentò più di installare un governo contro la volontà del Parlamento. Negli ultimi anni di regno pare che il sovrano avesse accettato il nuovo stato delle cose: «*I have my view of things, and I tell them to my ministers. If they do not adopt them, I cannot help it. I have done my duty*» P. Ziegler, *King William IV*, Collins, Londra, 1971, p. 276.

<sup>364</sup> N. Gash, *Politics in the Age of Peel: A Study in the Technique of Parliamentary Representation; 1830-1850*, Longmans, Londra, 1953, p. 211.

<sup>365</sup> Si pensi allo scandalo causato dal tentativo del Partito Conservatore di "comprarsi" alcuni seggi alle elezioni del 1852; R. Blake, *Disraeli*, Eyre & Spottiswoode, 1966, p. 321.

nella Camera alta iniziassero ad avere minore peso e non comportassero più le dimissioni del Gabinetto. Tuttavia, l'ostilità dei Pari al Governo - frequente, se questo non era d'inclinazione conservatrice - poteva ancora mettere in seria difficoltà un Gabinetto nell'attuazione del proprio programma. Il richiamo alla "lealtà alla Corona" come ragione per sostenere ogni misura promossa dal Governo divenne sempre meno efficace, e, dopo il 1832, la Camera dei Pari non mantenne affatto una condotta "docile", respingendo non di rado disegni di legge approvati dai Comuni<sup>366</sup>.

Alla Camera bassa, nonostante il suo prestigio fosse accresciuto, non veniva ancora riconosciuto il potere *de facto* di formare il Gabinetto, anche perché la debole affiliazione partitica dell'epoca non lo avrebbe certamente reso agevole. La composizione della Camera si limitava a indicare, con una certa chiarezza, chi sarebbe stato tollerabile e chi no. Inoltre, nei decenni centrali del XIX secolo, le divisioni interne al Partito Conservatore fra liberoscambisti e protezionisti, nonché la presenza di una folta pattuglia di deputati irlandesi, portatori di interessi propri, non permetteva la formazione di solide maggioranze assolute nei Comuni, indebolendone il potere contrattuale. La teoria costituzionale prevalente a metà Ottocento sosteneva che la Camera bassa potesse limitare, criticare e persino distruggere un Gabinetto, ma non potesse agire per formarne uno nuovo, poiché l'iniziativa spettava alla Corona, tenuta, da parte sua, a selezionare un individuo che la maggioranza dei deputati potesse seguire<sup>367</sup>. Conseguenza di questa concezione era che un governo non fosse percepito come il risultato diretto di un'elezione. Pertanto, anche la minaccia di scioglimento come arma per tenere a bada una Camera riottosa era poco realistica, poiché non era prassi e richiedeva una sanzione regia che non si poteva ancora dare per scontata. La sconfitta di un governo in Parlamento in genere ne comportava le dimissioni, a cui seguiva la formazione di un governo nuovo. Elezioni anticipate erano ritenute giustificabili in caso fosse emersa una questione di rilevanza nazionale oggetto di controversia per cui fosse necessario ottenere un nuovo mandato da parte dell'elettorato ovvero quando l'instabilità degli esecutivi fosse tale da persuadere anche la Corona della necessità di un rinnovo dei Comuni. Era altresì concepibile che, se un governo fosse stato

---

<sup>366</sup> D. Large, *The Decline of 'the Party of the Crown' and the Rise of Parties in the House of Lords, 1783-1837*, in *The English Historical Review*, 78(309), 1963, pp. 669-695.

<sup>367</sup> J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 80.

sfiduciato e un'altro installato, uno scioglimento fosse giustificato dal diritto del nuovo esecutivo di verificare il proprio sostegno presso l'elettorato e di guadagnarsi una Camera che gli fornisse basi solide<sup>368</sup>. In questa fase votare contro il governo, anche ponendolo in imbarazzo, non portava affatto necessariamente il paese alle urne, sottraendo un'arma potente all'arsenale del Gabinetto.

Come già accennato, dunque, il controllo esercitato dal governo sui Comuni era piuttosto debole, principalmente a causa della natura fumosa dei partiti politici, vera cinghia di collegamento fra legislativo ed esecutivo nelle forma di governo parlamentare. Rispetto a oggi, i parlamentari esibivano - perché effettivamente ne godevano - una maggiore indipendenza nelle votazioni, non essendo la loro rielezione strettamente legata alla sorte di un leader nazionale. Subito dopo la riforma, nel 1833, Charles Greville osservava che «*the House of Commons is in such a state that it is next to impossible to day what Ministers can or ought to do [...] every man is thinking to what he shall say to his constituents, and how his vote will be taken, and everything goes (as it were) from hand to mouth*»<sup>369</sup>. A titolo di esempio, quando Robert Peel richiese la fedeltà dei deputati conservatori come prezzo per assumerne la guida, incontrò una marcata ostilità da parte di molti di loro<sup>370</sup>; per dare un'idea di quanto fossero mal tollerate restrizioni alla libertà dei deputati di votare come a loro piaceva sul maggior numero di questioni, si pensi che, nel 1847, «*men complained of the unreasonable conduct of ministers*»<sup>371</sup> perché il governo aveva deciso di trattare un voto parlamentare come una questione di fiducia per la seconda volta in sei mesi.

---

<sup>368</sup> Con queste argomentazioni i Conservatori chiesero e ottennero scioglimenti nel 1852, 1859 e 1868. Negli ultimi due casi le legislature erano iniziate non da molto e, se nel 1868 la giustificazione per lo scioglimento poteva essere offerta dalla riforma elettorale appena approvata, lo scioglimento del 1859 fu definito dallo Speaker della Camera «*a rash and mischievous act*» H. C. F. Bell, *Lord Palmerston* (cit.), vol. II, p. 207.

<sup>369</sup> C. C. F. Greville, *The Greville Memoirs; journal of the reigns of George IV and William IV*, a cura di Henry Reeve, vol. III, Longmans Green, Londra, 1874, p. 17.

<sup>370</sup> N. Gash, *Peel and the Party System 1830-50*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 1, 1951, pp. 47-69.

<sup>371</sup> B. Disraeli, *Lord George Bentinck: a political biography*, Routledge, Oxford, 2017 (1<sup>a</sup> ed. 1852), p. 253.

La situazione mutò nuovamente a seguito dell'approvazione della seconda riforma elettorale, nel 1867, che quasi raddoppiò il numero di uomini che potevano votare, e i cui effetti vennero accentuati a ogni successiva estensione del suffragio. Maggiore l'elettorato, maggiore la necessità di presentare un programma per procacciarsi voti, poiché i vecchi vincoli locali si rivelavano insufficienti. In conseguenza, il Gabinetto divenne sempre più una proiezione dell'elettorato e divenne anche opinabile la libertà del parlamentare di votare contro il Gabinetto del proprio colore politico, se questo avesse potuto portare alle dimissioni dell'esecutivo. Le linee che delimitavano l'appartenenza a una fazione politica divennero, quindi, progressivamente più nette.

Date queste nuove condizioni, pareva naturale che i governi iniziassero a ricercare scioglimenti anticipati del Parlamento strumentali all'ottenimento di una maggioranza più ampia o che, comunque, permettessero la sopravvivenza del Gabinetto il più a lungo possibile. Il 10 agosto 1878, poco dopo la conclusione del Congresso di Berlino, il Gabinetto discusse per ben tre ore la possibilità di uno scioglimento anticipato al fine di capitalizzare sul successo di politica estera, finendo per accantonare l'idea<sup>372</sup>. Nel 1900, invece, dato il successo nel conflitto anglo-boero, il Gabinetto si risolse per lo scioglimento<sup>373</sup>.

Altamente indicativi della riduzione dei poteri dei parlamentari sono le riforme degli *Standing Orders* della Camera dei Comuni avvenute tra il 1881 e il 1902, che, *inter alia*, sancirono il divieto di mozioni dilatorie per l'aggiornamento della seduta, la possibilità di ottenere la chiusura del dibattito con un voto a maggioranza semplice, e il controllo governativo pressoché completo sull'ordine del giorno dei Comuni, ottenendo così date certe per le votazioni di maggior importanza. In tal modo, la Camera dei Comuni - o perlomeno la maggioranza di governo - divenne uno strumento perlopiù docile nelle mani del Gabinetto, mentre il ruolo dell'opposizione diveniva quello di offerta al pubblico di un governo alternativo, più che quello di ostacolo reale all'azione di governo nelle aule parlamentari. Il centro dell'attenzione del governo e dell'opposizione,

---

<sup>372</sup> W. F. Monypenny e G. E. Buckle, *Life of Benjamin Disraeli, Earl of Beaconsfield*, vol. VI, Macmillan, 1920, p. 369.

<sup>373</sup> Con le parole impiegate dal Duca del Devonshire: «*We all know very well that the captain of a cricketing eleven, when he wins the toss, puts his own side in, or his adversaries, as he thinks most favourable to his prospects of winning*»; citato da J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 209.

infatti, è sempre meno l'aula parlamentare, ma il paese fuori di essa<sup>374</sup>. Anche i dissidi e le preoccupazioni di alcuni membri dei partiti erano più di rado tirati fuori durante una seduta parlamentare, ma discussi in privato con gli *whip* e, quando possibile, coi membri del governo. Le elezioni suppletive acquisirono maggiore importanza come indicatore degli umori dell'elettorato, e così la stampa, mentre si andava formando la cd. "società di massa", avviando un processo di deprivazione dei poteri del Parlamento, se lo si intende come istituzione indipendente dall'informale presenza dei partiti che lo riempiono<sup>375</sup>. Nel 1911, durante un dibattito sul disegno di legge che avrebbe portato all'istituzione di un'assicurazione sanitaria nazionale<sup>376</sup>, Bonar Law denunciò questo stato di cose dai banchi dell'opposizione - e quindi, forse, non senza un certo grado di ipocrisia<sup>377</sup> - con un lungo intervento, nel quale affermò che «*As a matter of fact, the House of Commons during this Autumn Session has really had no more to do with the real difficulties of this Bill than the House of Lords. All the difficulties have been arranged in hole-and-corner meetings of some of which we have heard and lots of which we did not hear at all. And when under pressure of those different interests the right hon. Gentleman made up his mind he came down here and we registered his decrees. That is what we have done in the House of Commons*»<sup>378</sup>. Ma una critica di natura procedurale non sortì alcun

---

<sup>374</sup> Austen Chamberlain notava, nel maggio 1907, che, siccome i discorsi parlamentari tenuti dopo l'orario della cena erano raramente riportati dalla stampa, pochi parlamentari vi partecipavano, salvo che seguisse un voto importante; A. Chamberlain, *Politics from Inside: An Epistolary Chronicle, 1906-1914*, Yale University Press, New York, 1937, p. 86.

<sup>375</sup> George Hamilton, nel 1916, ripensando agli albori della propria carriera parlamentare, ebbe a dire che, nel 1868, «*an influential M.P. was [...] in the world at large, a person of real importance*», ma oramai «*independence of thought and action are on the wane, the repute of the House is declining and there is little to do but loaf and vote*»; G. F. Hamilton, *Parliamentary Reminiscences and Reflections*, vol. I, John Murray, Londra, 1916, pp. 17 e 213.

<sup>376</sup> Sarebbe poi diventato il *National Insurance Act 1911*, una delle basi del moderno stato sociale britannico.

<sup>377</sup> Mackintosh evidenzia, tuttavia, il profondo smarrimento del Partito Conservatore negli anni immediatamente successivi il passaggio del *Parliament Act 1911*, che aveva privato i Conservatori di molto potere; J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 216.

<sup>378</sup> Si veda HC Deb., vol. 32, col. 1513, 6 dicembre 1911, reperibile presso <https://hansard.parliament.uk/commons/1911-12-06/debates/e8c02f3d-8206-4cab-883e-421eeefb772b/NationalInsuranceBill>.



effetto, poiché era già invalsa la concezione secondo cui il Partito Liberale, allora al governo dopo aver trionfato alle urne appena un anno prima, per la terza volta di fila, avesse tutto il diritto di ottenere l'approvazione, da parte della Camera dei Comuni, del disegno di legge preparato dal Gabinetto, che infatti divenne legge dieci giorni dopo.

#### 4.2 Le relazioni attuali fra Gabinetto e Camera dei Comuni

Quanto detto finora ha illustrato la profonda dipendenza della forma di governo britannica dal sistema dei partiti e dal rispetto della disciplina di partito, fatta rispettare severamente dagli *whip*, membri del gruppo parlamentare con tale compito<sup>379</sup>. Il controllo sull'operato del governo può quindi essere assai scarso, soprattutto visto quanto sia improbabile l'approvazione di una mozione di sfiducia. Se un Gabinetto è sufficientemente abile da portare di fronte alla Camera dei Comuni un fatto compiuto, particolarmente in politica estera, il margine di intervento dell'assemblea è pressoché inesistente<sup>380</sup>.

Lo strumento principale di controllo dell'operato del governo lasciato al parlamentare è quello dell'interrogazione, a cui i ministri sono tenuti a rispondere nei vari giorni della settimana, mentre il Primo Ministro è interrogabile per mezz'ora ogni mercoledì. Benché queste occasioni, se ben impiegate, possono essere utilizzate per creare grande imbarazzo al governo agli occhi dell'opinione pubblica, lo scarso tempo allocato loro e la disparità, in termini di accesso alle informazioni, fra chi sta al governo e chi no, riduce spesso la possibilità delle interrogazioni di costituire uno scrutinio meritevole

---

<sup>379</sup> Già nel 1908 Lowell scriveva che «*any direct attempt by the whips to bring pressure upon a Member through his constituents would be likely to irritate, and do more harm than good. But it is easy enough, in various ways, to let the constituents know that the Member is not thoroughly supporting his party; and unless his vote against the government is cast in the interest of the constituents themselves, they are not likely to have much sympathy with his independence*» A. L. Lowell, *The Government of England*, vol. I, Macmillan, New York, 1908, p. 453.

<sup>380</sup> Si pensi al governo del Partito Conservatore fra il 1935 e il 1940. Le elezioni del 1935 furono vinte anche con la promessa di pieno sostegno alla Società delle Nazioni e alla sicurezza collettiva, promessa che il governo infranse più volte fra il 1936 e il 1938, nel tentativo di mantenere relazioni cordiali con Italia e Germania, informando più volte la Camera dei Comuni di decisioni già assunte, senza che l'assemblea fosse stata consultata al riguardo; A. B. Keith, *The British Cabinet System* (cit.), pp. 202-203.

del timore governativo. Nel 1979 vennero istituiti i *departmental select committee*, commissioni di circa una dozzina di deputati, composte proporzionalmente alla rappresentanza di ciascun partito nella Camera dei Comuni, preposte alla supervisione dell'attività dei ministeri. A prescindere da una critica di merito, secondo cui questo sistema confliggerebbe col principio costituzionale della responsabilità individuale dei ministri per il proprio operato<sup>381</sup>, il maggior problema di questo sistema si riscontra nella composizione delle commissioni stesse: è del tutto evidente che i deputati che costituiscono la maggioranza in ciascuna commissione - e che sono dello stesso partito dei ministri che dovrebbero controllare - subiscono la pressione degli *whip* tanto nelle commissioni quanto nell'aula parlamentare, e difficilmente lo scrutinio dell'attività ministeriale potrà rivelarsi penetrante. Anche in questo caso, inoltre, persiste il problema del controllo governativo sulle informazioni che vengono rese disponibili alle commissioni.

Anche nell'aspetto della legislazione il predominio dell'esecutivo è marcato. Oltre al controllo delle tempistiche delle votazioni parlamentari, già accennato, esiste il problema dell'impiego massiccio della cd. "legislazione delegata"<sup>382</sup>, la cui mole è aumentata significativamente nel corso del Novecento, a seguito dell'espansione del ruolo dello Stato nella società e del sempre maggiore numero di compiti che si è trovato a svolgere. Già negli anni Venti l'estensione nell'utilizzo dello strumento della legislazione delegata provocava le ire di chi vedeva con ostilità la crescita della burocrazia statale<sup>383</sup>. La grande maggioranza della *delegated legislation* viene posta in essere attraverso atti denominati *statutory instruments* (SI), regolati da un *Act* omonimo del 1946 e che

---

<sup>381</sup> «*Nowhere is the schizophrenic nature of the British Parliament in the twentieth century more apparent than in the debate over select committees; for the demands for a strengthened committee system which would clip the wings of an over-powerful executive did not go together with a challenge to those underlying principles of the constitution which barred them from becoming too effective*» P. Seaward e P. Silk, *The House of Commons*, in V. Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century* (cit.), p. 171.

<sup>382</sup> E. Page, *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making*, Hart Publishing, Oxford, 2001; H.W.R. Wade e C.F. Forsyth, *Administrative Law*, 11<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2014, cap. 22.

<sup>383</sup> «*It may well be that departmental orders and regulations are, to some extent, unavoidable. But why should they be made behind the back of Parliament? [...] there is no good reason, why departmental officials should have, or seem to have, the power to legislate without Parliamentary authority*» G. Ewart, *The New Despotism*, Ernest Benn, Londra, 1929.

frequentemente assumono la forma dell'*Order in Council*. Un gran numero di questi non è suscettibile di alcun controllo da parte delle Camere perché semplicemente l'*Act* che li autorizza non ha previsto che ve ne fosse.

Ciò nondimeno, lo *Statutory Instruments Act 1946* ha stabilito alcune procedure di carattere generale fra le quali il legislatore delegante può scegliere al momento di decidere la profondità del controllo opportuna in ragione dell'oggetto e dell'ampiezza della delega. In primo luogo si ha la cd. procedura affermativa, in quei casi, invero non molto comuni, in cui si è optato per un livello alto di controllo parlamentare. Questa può assumere una di tre forme: 1) una simile al decreto-legge nell'ordinamento italiano, poiché si ha, da parte dell'organo competente, la promulgazione di uno SI immediatamente produttivo di effetti, i quali però cessano allo scadere di un periodo predeterminato di tempo (di solito 28 o 40 giorni) se non interviene l'approvazione esplicita dell'*instrument* da parte di una o di entrambe le Camere<sup>384</sup>, ovvero 2) una presentazione di una bozza di SI a una o entrambe le Camere, le quali devono darle il loro assenso prima che l'organo competente possa procedere con la promulgazione<sup>385</sup>, e, infine, 3) un *instrument* adottato e presentato da un ministro della Corona che produce effetti solo a seguito dell'approvazione del Parlamento<sup>386</sup>. Esiste anche una cd. procedura super-affermativa, per cui alle Camere vengono concessi 60 giorni effettivi (sarebbe a dire, senza considerare quelli in cui non sono in seduta) per analizzare e discutere una bozza di SI, scaduti i quali un ministro ne presenta la versione finale alle Camere per l'approvazione secondo procedura affermativa e, nel farlo, presenta un rapporto delle modifiche suggerite dal Parlamento e di eventuali modifiche apportate alla bozza iniziale a seguito di tali suggerimenti.

La forma più comune di controllo parlamentare sulla *delegated legislation* rimane comunque la cd. procedura negativa, che consiste nella possibilità di

---

<sup>384</sup> Come esempio di questa procedura si vedano, *inter alia*, l'*Export Control Act 2002*, art. 13.2 e il *Bank of England Act 1998*, art. 19.4.

<sup>385</sup> Si veda, ad esempio, l'*Energy Act 2010*, artt. 4 e 31, nonché, per una disposizione che richiedesse l'approvazione della sola Camera dei Comuni, il *Parliamentary Standards Act 2009*, art. 13.

<sup>386</sup> Ad esempio il *Road Traffic Regulation Act 1984*, art. 134.4; il Governo ha però accettato, in linea di principio, di non fare ricorso a questa terza procedura in circostanze normali, come indicato dal *Second Report of the Joint Committee on Delegated Legislation*, HL 204, HC 468, 1973, par. 49.

annullare uno SI tramite apposita risoluzione di una Camera, da realizzarsi entro un limite temporale fissato (in genere 40 giorni<sup>387</sup>). L'*Act* da cui lo SI trae legittimità contiene in genere la formula rituale per cui questo «*shall be subject to annulment in pursuance of a resolution of either House of Parliament*». Alla luce di quanto detto finora sul rapporto fra Camera dei Comuni ed esecutivo, e tenendo sempre a mente che, spesso, forme di controllo parlamentare *a posteriori* sulla legislazione delegata non sono nemmeno previste, appare chiaro come il Gabinetto goda di un potere assai grande pure questo in campo<sup>388</sup>.

Molte delle critiche sollevate oggi contro questo tipo di legislazione sono, in realtà, le stesse sollevate già oltre novant'anni fa, quando una commissione considerò per la prima volta lo stato della legislazione delegata<sup>389</sup>, ma la situazione è rimasta sostanzialmente inalterata dal passaggio dello *Statutory Instruments Act 1946*, che recepì solo in minima parte le raccomandazioni della commissione. L'ultima innovazione fu, nel 1971, la creazione di un'unica commissione bicamerale per l'esame dei SI, al posto di una per ciascuna camera. Una pubblicazione della Hansard Society nel 2014<sup>390</sup> ha esaminato in notevole dettaglio la scarsissima effettività del controllo parlamentare, anche facendo riferimento alla quantità di SI prodotta e di tempo dedicato a ciascuno di essi. A titolo di esempio, nella sessione parlamentare 2013-14, ben 882 SI che prevedevano una procedura di controllo negativa sono stati presentati al Parlamento; solo 10 mozioni contro di essi sono state avanzate (1,13% del totale) e solo 2 di queste effettivamente discusse. Per quanto riguarda quelli (invero pochi) che richiedono la procedura affermativa, la grande maggioranza delle discussioni su di essi, fra il 1997 e il 2014, è avvenuta nelle commissioni parlamentari, senza raggiungere il *plenum* dell'assemblea. Durante un dibattito alla Camera dei Comuni, nel 2011, la parlamentare laburista Barbara Keeley dipinse un quadro poco lusinghiero dell'operatività di queste commissioni: «*I served in the Whips Office for some time, and I know that a debate goes on when one tries to get members to serve on SI committees. The debate hinges on*

---

<sup>387</sup> *Statutory Instruments Act 1946*, artt. 5 e 6.

<sup>388</sup> Sul tema si veda anche G. Ganz, *Delegated Legislation: A Necessary Evil or A Constitutional Outrage*, in P. Leyland e T. Woods (a cura di), *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*, Blackstone, Londra, 1997, pp. 60-82.

<sup>389</sup> *Report of the Committee on Ministers' Powers*, Cmd. 4060, HMSO, Londra, 1930.

<sup>390</sup> Hansard Society, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, 2014.

*members asking “How long will it be for? Is it only five or ten minutes?” We should dispel here and now the notion that that constitutes rigorous scrutiny.»*<sup>391</sup>

Vale la pena citare, su questo tema, una parte della sentenza relativamente recente della Corte Suprema nel caso *Public Law Project*<sup>392</sup>, in cui i giudici, *inter alia*, danno un resoconto esauriente della legittimità della *judicial review* della legislazione delegata.

Il caso aveva per oggetto una proposta del 2013 del Lord Cancelliere di modificare i criteri di idoneità per ricevere assistenza legale gratuita nelle cause civili in Inghilterra e Galles. I criteri in questione sono indicati nel primo allegato al *Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012* (LASPO). Nello specifico, le modifiche che s'intendevano apportare avrebbero introdotto un requisito di residenza che avrebbe ristretto sensibilmente i potenziali beneficiari dell'assistenza legale e la maniera scelta per apportarle era uno SI, che era stato presentato di fronte al Parlamento e necessitava dell'approvazione di entrambe le Camere. La base giuridica dell'atto risiedeva in diverse disposizioni del LASPO, ma la più rilevante era l'art. 9.2.b, secondo cui:

2) *The Lord Chancellor may by order -*

(a) *add services to Part 1 of Schedule 1, or*

(b) *vary or omit services described in that Part (whether by modifying that Part or Parts 2, 3 or 4 of the Schedule).*

L'associazione *Public Law Project* sostenne l'illegittimità della proposta di modifica della legge tramite il SI in quanto *ultra vires* e, secondariamente, in quanto discriminatoria ai sensi della Convenzione EDU. L'Alta Corte inizialmente diede ragione ai ricorrenti su entrambi i punti, mentre la Corte d'Appello rovesciò *in toto* la decisione. La Corte Suprema rovesciò nuovamente la sentenza della corte inferiore e diede ragione all'associazione sulla questione dell'*ultra vires*, sancendo l'illegittimità della bozza di SI, e preferì non esporsi sull'altra, la cui trattazione era divenuta superflua.

---

<sup>391</sup> HC Hansard, 1 febbraio 2011, vol. 522, col. 241.

<sup>392</sup> *R (Public Law Project) v Lord Chancellor* [2016] UKSC 39.

Venendo al merito della pronuncia, benché la giurisdizione dei tribunali sulla legislazione delegata sia accettata da tempo<sup>393</sup>, e forse anche in ragione del dibattito sul tema svoltosi negli anni precedenti sul tema della *judicial review*<sup>394</sup>, Lord Neuberger illustrò bene la posizione della Corte<sup>395</sup> sulla questione:

«Although they can be said to have been approved by Parliament, draft statutory instruments, even those subject to the affirmative resolution procedure, are not subject to the same legislative scrutiny as bills; and, unlike bills, they cannot be amended by Parliament. Accordingly, it is well established that, unlike statutes, the lawfulness of statutory instruments (like other subordinate legislation) can be challenged in court [...] In declaring subordinate legislation to be invalid in such a case, **the court is upholding the supremacy of Parliament over the Executive**. That is because the court is preventing a member of the Executive from making an order which is outside the scope of the power which Parliament has given him or her by means of the statute concerned.»

Pertanto, la *ratio* del potere dei tribunali di dichiarare la nullità della legislazione delegata è la difesa della sovranità del Parlamento, la quale non è intaccata, ma, anzi, esaltata, dalla *judicial review*. In sostanza, la giustificazione addotta è la classica teoria dell'*ultra vires*, ma è interessante notare quali termini i giudici scelgano per inquadrare la questione.

Senza entrare qui nel dettaglio del resto della sentenza, nella scelta dell'argomentazione utilizzata nel passaggio citato è difficile non notare, *a posteriori*, i prodromi della pronuncia *Miller II*, in cui i giudici della Corte Suprema faranno un passo ulteriore, e non di scarsa ampiezza, nel difendere la sovranità del Parlamento contro l'esecutivo, acuendo un conflitto oramai piuttosto aspro. Come già accennato, però, è difficile che la concomitanza delle

---

<sup>393</sup> A titolo di esempio, si vedano *R (Javed) v Secretary of State for the Home Department* [2001] EWCA Civ 789 e *Toussaint v Attorney General of St Vincent and the Grenadines* [2007] UKPC 48.

<sup>394</sup> Si vedano, *ex multis*: D. Oliver, *Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial Review?*, in *Public Law*, 4, 1987, pp. 543-569; P. Craig, *Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review*, in *The Cambridge Law Journal*, 57(1), 1998, 63-90; M. Elliott, *The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Central Principle of Administrative Law*, in *The Cambridge Law Journal*, 58(1), 1999, pp. 129-158; M. Elliott, *The Constitutional Foundations of Judicial Review*, Hart Publishing, Oxford, 2000; T.R.S. Allan, *The Constitutional Foundations of Judicial Review: Conceptual Conundrum or Interpretative Inquiry?*, in *The Cambridge Law Journal*, 61(1), 2002, pp. 87-125.

<sup>395</sup> *R (Public Law Project) v Lord Chancellor* [2016] UKSC 39, par. 22 e 23.

condizioni di particolare debolezza del Governo avutesi fra il 2017 e il 2019 (processo della *Brexit*, governo di minoranza) si ripresentino nel futuro prossimo, né il Parlamento dovrebbe sperare in un acceso interventismo del potere giudiziario, in ogni ordinamento il potere dello Stato con la minore legittimazione democratica. D'altra parte, è pur vero che il forte controllo che il Gabinetto concretamente ha sulla maggioranza parlamentare rende velleitaria l'idea che il Parlamento decida di spogliare i ministri del momento dei propri poteri. Si può forse sperare che riforme in questo senso arrivino da un Governo che veda certa la propria sconfitta alle elezioni seguenti e che, poi, la nuova maggioranza sia restia a lasciare che il potere sia concentrato nelle mani di pochi di loro, ma la probabilità che uno scenario del genere si concretizzi è scarsa e, salvo sconvolgimenti imprevisi, la prospettiva di nuovi e più frequenti scontri fra i poteri esecutivo e giudiziario negli anni a venire non è affatto una fantasia.

### 4.3 Il Gabinetto e la Camera dei Pari

#### 4.3.1 Profili storici

Come già accennato, dopo la riforma elettorale del 1832 il potere della Camera dei Pari fu sensibilmente ridimensionato, non ancora nella forma, ma certamente nella sostanza. Finché l'influenza dei Pari sulla composizione dei Comuni era vasta e penetrante, non poteva darsi il caso in cui un Gabinetto avesse il sostegno della maggioranza nella Camera bassa ma non nella Camera alta. Dopo la riforma, invece, emerse molto rapidamente una questione cruciale: se il Gabinetto dovesse avere il sostegno di entrambe le Camere per la propria sopravvivenza. Già nel giugno del 1833 i Pari attaccarono la politica del Conte Grey riguardo il Portogallo e censurarono il governo. Grey considerò seriamente le dimissioni, ma, dopo aver discusso la questione con il sovrano e il Gabinetto, e poiché i Pari non potevano modificare la sua linea di politica estera, decise di rimanere dopo aver ottenuto il solo voto di fiducia della Camera dei Comuni<sup>396</sup>. Nonostante un forte sbilanciamento della Camera alta in favore dei Conservatori, le divisioni causate dalla scissione di Peel negli anni Quaranta

---

<sup>396</sup> C. C. F., *The Greville Memoirs; journal of the reigns of George IV and William IV* (cit.), vol. II, pp. 376-377.

resero i Pari leggermente meno rigidi e, da lì in poi, l'opposizione non fu mai radicale e ottusa, almeno fino alla crisi del 1909-1910. Il Gabinetto poteva certamente fare appello a un'appartenenza di partito per ottenere un rapido passaggio delle proprie proposte nella Camera dei Pari, ma un simile appello aveva naturalmente più successo se il Partito Conservatore si trovava al governo. Ancora, persino il conservatore Peel poteva argomentare che un'ostilità cieca da parte dei Pari avrebbe radicalizzato l'opinione pubblica contro di loro, e era pertanto nel loro interesse moderarsi e accettare il passaggio di disegni di legge vagamente sgraditi, al fine di non compromettere l'esistenza stessa della Camera dei Pari<sup>397</sup>. In questo periodo, dunque, i Pari si limitavano a fungere da barriera contro il radicalismo, ma né essi né gli *whig* prima, e il Partito Liberale poi, desideravano un conflitto totale dagli esiti incerti.

Con le successive estensioni del suffragio, la posizione dei Pari fu inevitabilmente danneggiata dall'affermarsi della concezione per cui il Gabinetto era un prodotto del risultato elettorale. Non avevano più alcun ruolo nella formazione del Gabinetto o alcuna influenza nella formulazione delle politiche. Ritenevano un forte potere di veto, utilizzato però quasi esclusivamente contro i governi del Partito Liberale. Invero, il ruolo dei Pari risaltava quando decidevano di esercitare questo potere, ma non osavano farlo di frequente. A detta di Lord Salisbury, il ruolo dei Pari era quello di valutare se la Camera dei Comuni «*does or does not represent the full, the deliberate, the sustained convictions of the body of the nation*»<sup>398</sup>. Più chiaramente, ciò significava che osavano opporsi frontalmente al Gabinetto solo se, costringendolo a indire elezioni anticipate, erano certi di una vittoria del Partito Conservatore. Intuito un certo logoramento del Gabinetto, la Camera dei Pari poteva provare a bloccare legislazione cruciale per il programma di governo, affermando che questa andasse sottoposta al giudizio dell'elettorato. Che ciò fosse fatto in maniera profondamente partigiana è dimostrato dalla risposta di Lord Salisbury alla domanda della Regina Vittoria sull'opportunità di fare pressione su Gladstone perché le chiedesse uno scioglimento anticipato, nel 1893: «*a dissolution now [...] would arrest a change of opinion which is still incomplete*»; i Pari, nel frattempo, avrebbero tranquillamente potuto bloccare

---

<sup>397</sup> J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 116.

<sup>398</sup> G. Cecil, *Life of Robert, Marquis of Salisbury* (cit.), vol. II, p. 25.



disegni di legge sgraditi<sup>399</sup>. Nel 1895, infatti, dopo tre anni di ostruzionismo da parte della Camera alta, in cui i Conservatori avevano analizzato correttamente la debolezza interna e le divisioni del Partito Liberale, quest'ultimo subì una pesante sconfitta elettorale. Tale era la posizione singolare dei Pari all'alba del XX secolo: avevano un ruolo marginale nella normalità costituzionale inglese, e un'influenza scarsissima sull'indirizzo politico del governo, ma, al contempo, giocavano un ruolo notevole nelle battaglie politiche dell'epoca. Il difetto di questo sistema risiedeva nella necessità di una costante alternanza di governo per non umiliare la Camera dei Pari, la quale doveva comunque fornire all'opinione pubblica una spiegazione soddisfacente della propria condotta, non godendo di alcun tipo di legittimazione elettorale. La resa dei conti si ebbe tra il 1909 e il 1910<sup>400</sup>, quando l'opposizione, guidata da Balfour, insistette perché i Pari respingessero la legge di bilancio proposta dal Gabinetto del Partito Liberale; egli stesso contribuì alla stesura della risoluzione della Camera alta in cui si dichiarava che «*this House is not justified in giving its consent to the Bill until it has been submitted to the judgment of the country*»<sup>401</sup>. Così facendo, si verificò lo scenario peggiore per i Pari: benché privi di qualsivoglia legittimazione popolare, dopo aver fatto uso del proprio potere per palesi interessi di partito, peraltro respingendo una legge di bilancio che avrebbe introdotto misure favorevoli per le classi meno agiate, furono drasticamente sconfessati dal verdetto delle urne. La ritorsione del Partito Liberale non si fece attendere. Approvata la legge di bilancio, fu presentato un disegno di legge che riduceva il potere della Camera Alta a un veto sospensivo, superabile dopo due anni<sup>402</sup>. La levata di scudi da parte dell'aristocrazia condusse alla seconda elezione del 1910 e alla terza vittoria consecutiva del Partito Liberale, che riuscì a persuadere Giorgio V a promettere di nominare un numero elevato di pari di

---

<sup>399</sup> Regina Vittoria, *The Letters of Queen Victoria* (cit.), 3<sup>a</sup> serie, vol. II, p. 298.

<sup>400</sup> Sugli eventi si veda N. Blewett, *The Peers, the Parties and the People: The General Elections of 1910*, Macmillan, Londra, 1972.

<sup>401</sup> B. E. C. Dugdale, *Arthur James Balfour*, vol. II, Hutchinson, Londra, 1936, p. 58. Lo scopo era di servirsi della Camera dei Pari per forzare un'elezione, che la *leadership* del Partito Conservatore era convinta di poter vincere.

<sup>402</sup> Solamente per i disegni di legge di iniziativa governativa. Per quanto riguardava i disegni di legge in materia finanziaria, il potere di veto veniva rimosso completamente, lasciando allo *Speaker* della Camera dei Comuni il giudizio su quali disegni di legge potessero essere considerati tali.

fede liberale, se i Conservatori non avessero ceduto. Con il passaggio del *Parliament Act* del 1911, si ebbe un'ulteriore conferma della superiorità della Camera dei Comuni, ora nero su bianco, e un'affermazione nettissima del principio democratico<sup>403</sup>.

A partire dal 1911, dunque, il ruolo della Camera dei Pari è divenuto del tutto marginale nella vita politica britannica. L'impossibilità di scioglierla le permetterebbe, in teoria, di essere un sorvegliante del Gabinetto più zelante della Camera dei Comuni, ma una combinazione di affiliazione partitica, assenza di legittimazione popolare e frequenti nomine di pari "amici" da parte del governo ne indeboliscono il ruolo potenziale di argine al potere esecutivo, restituendo l'immagine di una "Camera di riflessione" alquanto insoddisfacente.

#### 4.3.2 Composizione e ipotesi di riforma della Camera dei Pari

Al 31 gennaio 2023, la Camera dei Pari si compone di 781 membri, distinguendosi per dimensioni nel panorama comparato<sup>404</sup>, anche se la presenza in aula si attesta, di norma, sulla metà di quel numero. La stragrande maggioranza di essi - oltre seicento - sono baroni il cui titolo si estinguerà con la loro morte (cd. *life peers*) e la loro nomina costituisce un'importante mezzo di *patronage* politico nelle mani del Primo Ministro. Rimane un numero esiguo di pari ereditari, nonché di rappresentanti della Chiesa d'Inghilterra. Tale Camera è, quindi, un'esponente di un modello storico di bicameralismo in cui viene data rappresentanza a quella che è "l'élite" del paese, come a suo tempo sono esistite in Francia, Svezia, Spagna, Ungheria, Italia e non solo<sup>405</sup>.

La questione del ruolo costituzionale della Camera alta nel Regno Unito è tutt'altro che risolta. Il preambolo della legge del 1911 afferma espressamente che «si intende sostituire la Camera dei Pari così come essa sussiste al presente con una seconda Camera costituita su base popolare anziché ereditaria, ma tale

---

<sup>403</sup> Che, in verità, mancava ancora d'essere perfezionato con l'inclusione nell'elettorato dell'intero genere femminile, la quale si sarebbe avuta solo a partire dal 1918.

<sup>404</sup> Si tratta dell'unica Camera "alta" di un parlamento bicamerale con più membri della Camera "bassa", e è la seconda assemblea legislativa al mondo per taglia, superata solo dal parlamento monocamerale della Repubblica Popolare Cinese, il Congresso Nazionale del Popolo, che conta quasi tremila membri.

<sup>405</sup> Si veda J.A.R. Marriot, *Second Chambers: An Inductive Study in Political Science*, Clarendon, Oxford, 1910.

sostituzione non può essere adottata immediatamente»<sup>406</sup>; oltre centodieci anni dopo, tuttavia, non vi sono stati significativi progressi su questo fronte.

Nel 1917 ebbe luogo una conferenza di membri di entrambe le Camere per elaborare un progetto di riforma<sup>407</sup>, ma senza successo, anche per via della situazione bellica, che assorbiva tutta l'attenzione del governo e dell'opinione pubblica. Emersero però alcuni punti di accordo sulle funzioni che la seconda Camera avrebbe dovuto svolgere: 1) l'esame e la revisione della legislazione adottata in prima battuta dalla Camera dei Comuni; 2) l'elaborazione e prima approvazione di disegni di leggi su questioni minori, che non dessero adito a controversie; 3) la «*interposition of so much delay (and no more) in the passing of a Bill into law as may be needed to enable the opinion of the nation to be adequately expressed upon it*»; 4) la libera discussione di questioni di politica generale; 5) nessun potere su disegni di legge in materia finanziaria e procedure paritetiche per la risoluzione dei conflitti su qualunque altro tipo di disegno di legge. Si prevedeva inoltre l'elezione indiretta della grande maggioranza dei suoi membri da parte di raggruppamenti regionali di membri della Camera dei Comuni, con rinnovi parziali e cadenzati ogni quattro anni. Nei primi anni Venti per ben tre volte il governo di coalizione guidato da Lloyd George promise una nuova riforma di questa istituzione<sup>408</sup>, per poi proporre una Camera di 350 membri eletti in maniera da determinare più avanti, a cui si aggiungeva un certo numero di Pari ereditari e di membri nominati dalla Corona, lasciando i poteri della Camera alta pressoché invariati. La proposta fu criticata da più parti per la sua notevole vaghezza e, dopo un aggiornamento del dibattito all'autunno del 1922, venne abbandonata<sup>409</sup>. Seguirono varie proposte di riforma negli anni Venti e Trenta, ma nacquero tutte già morte e non se ne fece nulla. Il *Parliament*

---

<sup>406</sup> Dalla traduzione di A. Torre, in A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 520.

<sup>407</sup> *Report of the Conference on Reform of the Second Chamber - Letter from Viscount Bryce to the Prime Minister*, Cd 9038, HMSO, Londra, 1918.

<sup>408</sup> Si vedano i discorsi di Giorgio V alla cerimonia di apertura del Parlamento: nel 1920, nel 1921, e nel 1922, in cui si parla in maniera estremamente generica di riforma della seconda Camera, reperibili rispettivamente presso <https://www.ukpol.co.uk/king-george-v-1920-kings-speech/>, <https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1921/feb/15/kings-speech> e <https://api.parliament.uk/historic-hansard/lords/1922/feb/07/the-kings-speech>.

<sup>409</sup> Sul tema si veda H. B. Lees-Smith, *Second Chambers in Theory and Practice*, Allen & Unwin, Londra, 1923, pp. 261-288.

*Act* del 1949, approvato grazie alla procedura prevista dal suo omonimo predecessore, ridusse la durata del veto dei pari da due a un anno, al fine di permettere al Partito Laburista di portare avanti il suo programma di riforme più speditamente. Si trattò di una riforma notevole per la sua modestia, se si considera che numerose correnti laburiste erano tradizionalmente a favore di un'abolizione *sic et simpliciter* della Camera alta, e può intendersi come un'implicita accettazione di una certa qual utilità di una *revising chamber*, benché rimanesse l'aspetto problematico della sua composizione. Dopo la creazione delle parie vitalizie - che, cioè, si estinguono con la morte del titolare - nel 1958, si ebbe una riforma più consistente solo nel 1999, quando il governo laburista ridusse la componente ereditaria della Camera a solo novantadue unità. È interessante notare come, similmente a quanto avvenuto nel 1911, questa soluzione fu presentata come una condizione temporanea, sulla via verso una riforma più completa e radicale, la quale, ventiquattro anni dopo, è ancora da attuarsi. Nel 2000, una Commissione *ad hoc* suggerì l'istituzione di una Camera di circa seicento membri, di cui approssimativamente il venti per cento fosse eletto su base regionale, mentre la maggior parte dell'assemblea sarebbe stata nominata da una commissione indipendente, in maniera da permettere la rappresentanza di gruppi tradizionalmente sottorappresentati e di evitare una maggioranza in capo a un singolo partito<sup>410</sup>. La contrapposizione fra chi prediligeva una Camera del tutto elettiva e chi una prevalentemente di nominati, portò al fallimento anche di questo progetto di riforma e di alcune bozze presentate negli anni seguenti. Il *Constitutional Reform Act* del 2005 ha eliminato la figura dei *Law Lords*, un ristretto numero di pari che fino ad allora fungevano da corte di ultima istanza, e creato la figura del *Lord Speaker*, rimuovendo il Lord Cancelliere, membro del Gabinetto, dalla presidenza della Camera alta. In tal modo ha cessato di esistere la peculiare fusione fra esecutivo, legislativo e giudiziario che aveva luogo nella Camera dei Pari. In seguito, quasi ogni legislatura ha visto la presentazione di proposte di riforma di qualche tipo<sup>411</sup>, senza che ne venisse mai nulla.

---

<sup>410</sup> The Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*, Cm 4534, The Stationery Office, Londra, 2000.

<sup>411</sup> Incluso il Parlamento eletto a dicembre del 2019, prima che la pandemia da COVID-19 portasse a dimenticare anche questa proposta: T. Shipman, *Lords may become 'House of Regions'*, The Times, 5 gennaio 2020, reperibile presso <https://www.thetimes.co.uk/article/lords-may-become-house-of-regions-63kxl2xsq>.

Le ragioni per questa difficoltà di riformare la seconda Camera sono molteplici. Sicuramente la preminente è una mancanza di volontà politica. Rimossa l'urgenza di liberarsi del veto dell'aristocrazia dopo il 1911, nessuno ha mai voluto spendere il proprio capitale politico imbarcandosi in un progetto di riforma radicale<sup>412</sup>, né è mai stato facile raggiungere un consenso trasversale sulle specifiche di questa nuova Camera, in particolare la sua composizione. Le varie proposte di riforma hanno infatti un impatto non indifferente sull'attuale funzionamento della Costituzione britannica. La possibilità di una Camera elettiva conferirebbe un grado significativo di legittimazione democratica alla seconda Camera, e potrebbe certamente anche fungere da Camera di rappresentanza territoriale. Sono molti, in questo senso, le opzioni di disegno costituzionale possibili. Tuttavia, la maggiore legittimazione democratica di questa nuova assemblea non è priva di profili critici. In primo luogo, potrebbe condurre a una seconda Camera assai più incline a esercitare i propri poteri respingendo disegni di legge e rallentando significativamente l'azione di governo; benché questo non possa considerarsi necessariamente un male, è certamente un cambiamento rilevante rispetto al funzionamento odierno del Parlamento, in cui la Camera dei Comuni ha un ruolo del tutto preminente anche in virtù della propria legittimazione popolare. In secondo luogo, è d'immediata comprensione come, in una Camera elettiva, il rischio di divisioni sulla base dell'appartenenza di partito sia molto più alto, riducendo significativamente l'indipendenza dei suoi membri e la possibilità di un'analisi spassionata dell'attività del governo. Come si vedrà più avanti, la storia del Senato nel Parlamento australiano illustra come questi timori non possano essere facilmente liquidati. Ancora, l'esperienza di diversi paesi europei, tra cui l'Italia, mostra quanto scarso possa essere il contributo della seconda Camera alla funzione legislativa quando il governo goda di una maggioranza anche lì. Con l'avvio del processo di *devolution*, non sono mancate le proposte di trasformazione della Camera dei Pari in assemblea di rappresentanza delle realtà territoriali di cui si

---

<sup>412</sup> Con la notevole eccezione di Harold Wilson, che, fra il 1967 e il 1968 propose una riforma significativa che avrebbe ridotto la taglia della Camera alta a non più di duecentocinquanta membri, eliminato la componente ereditaria in favore di quella di nomina vitalizia, e modificato leggermente i poteri. Benché approvata in principio dai Pari, questa proposta si scontrò con l'opposizione di ampie sezioni di entrambi i partiti maggiori, timorose dell'aumentato potere di *patronage* di cui avrebbe disposto il Primo Ministro, e finì per venire abbandonata. Si veda il rapporto relativo: *House of Lords Reform*, Cmnd 3799, HSMO, Londra, 1968.

compone il Regno Unito. A titolo di esempio, il manifesto del Partito Laburista per le elezioni del 2015 prometteva la sostituzione dei Pari con un “Senato delle Nazioni e delle Regioni”<sup>413</sup>, che avrebbe svolto la funzione di dar maggior voce a Scozia, Galles, Irlanda del Nord e varie regioni storiche dell’Inghilterra, particolarmente al Nord, dove il centralismo londinese è mal sopportato. Ipotesi di questo tipo sono però molto più risalenti nel tempo. Volendo escludere la proposta di ristrutturazione in senso federale del Regno Unito avanzata da Winston Churchill già nel 1912<sup>414</sup>, con tutta probabilità una “sparata” nel contesto della campagna per l’autogoverno irlandese, si è accennato prima come già alcune proposte successive al 1911 immaginassero un qualche abbozzo di rappresentanza territoriale. La Commissione Kilbrandon, analizzando le questioni di Scozia e Galles, non propose alcun collegamento fra possibili assemblee elettive in quelle due terre e la Camera alta, respingendo anzi l’idea in maniera esplicita, poiché «*if a regional structure for Parliament were thought advantageous [...] it would be inadvisable to link it with the House of Lords*»; la rappresentanza data dalla Camera dei Comuni era già di natura geografica e sarebbe stato «*irrational to introduce a novel geographical factor into the House of Lords*»<sup>415</sup>. Tuttavia, due membri della Commissione allegarono un “memorandum di dissenso” in cui esponevano idee radicalmente diverse. Proponevano cinque assemblee regionali elettive in Inghilterra, oltre a quelle in Scozia e Galles e suggerivano che ai Pari andassero aggiunti centocinquanta membri, eletti da dette assemblee. Ogni regione inglese avrebbe espresso venti rappresentanti, mentre le regioni di Scozia e Galles venticinque ciascuna<sup>416</sup>; gli autori indicavano il modello della Germania Ovest come riferimento e affermavano che questo modello avrebbe permesso ai rappresentanti territoriali di funzionare da forza di opposizione alle tendenze centripete del governo

---

<sup>413</sup> *The Labour Party Manifesto 2015*, reperibile presso [https://b.3cdn.net/labouruk/e0e65bbcfdd383c61f\\_mlbr0j2o6.pdf](https://b.3cdn.net/labouruk/e0e65bbcfdd383c61f_mlbr0j2o6.pdf).

<sup>414</sup> *The Spectator*, 14 settembre 1912, p. 2, reperibile presso <http://archive.spectator.co.uk/page/14th-september-1912/2>.

<sup>415</sup> *Report of the Royal Commission on the Constitution 1969–73* (cit.), paragrafo 322.

<sup>416</sup> Venendo quindi decisamente sovrarappresentate, considerando che, insieme, nemmeno oggi Scozia e Galles hanno più di un settimo della popolazione dell’Inghilterra.

centrale<sup>417</sup>. A oggi, queste rimangono le proposte più radicali di riforma mai formulate da un organo ufficiale dello Stato, anche se i due autori del memorandum di dissenso sono stati accusati di una «*obsession [...] with comprehensiveness and uniformity*»<sup>418</sup> per aver voluto perseguire un approccio alla devolution che ricomprendesse l'intero Regno Unito in un'unica riforma.

Esistono inoltre altri ostacoli alla formazione di una Camera di rappresentanza territoriale in Gran Bretagna, dovuti principalmente alle modalità con cui il processo di *devolution* è stato portato avanti negli ultimi venticinque anni, come si vedrà nel prossimo capitolo.

## 5. Il ruolo della Monarchia fra teoria costituzionale e prassi politica<sup>419</sup>

### 5.1 Profili storici

Dopo aver analizzato il Gabinetto e le Camere, rimane da vedere quello che è, nella forma, l'elemento cruciale dell'ordinamento britannico che ricomprende e unisce in sé tutti i poteri dello Stato: la Monarchia. Anche in questo caso, non si risalirà nel tempo oltre il 1832, quando il sistema parlamentare era del tutto imperfetto e la Costituzione offriva al sovrano poteri reali assai maggiori di quelli attuali, come già illustrato.

Dato lo scarso grado di formalizzazione della Costituzione britannica, non è facile dire esattamente quanto potere reale fosse detenuto dalla Regina Vittoria nel XIX secolo. Bagehot, notoriamente, già a metà del secolo affermava con tranquillità che “la monarchia non è indispensabile e che, normalmente, non è

---

<sup>417</sup> N. Crowther-Hunt e A. T. Peacock, *The Report of the Royal Commission on the Constitution 1969- 1973* (cit.), vol. II, *Memorandum of Dissent*.

<sup>418</sup> T. Daintith, *Kilbrandon: The Ship That Launched a Thousand Faces?*, in *The Modern Law Review*, 37(5), 1974, pp. 544-555.

<sup>419</sup> Sulla monarchia britannica sono stati scritti fiumi di inchiostro. Rimanendo sulla monarchia in generale, senza voler scendere nel dettaglio delle biografie dei singoli monarchi, si vedano, *ex multis*: A. B. Keith, *The British Cabinet System* (cit.), cap. 7 e 8; I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.), cap. XII; V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon, Oxford, 1995; M. Sunkin M. e S. Payne (a cura di), *The Nature of the Crown : A Legal and Political Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 1999; R. Brazier, *The Monarchy*, in V. Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century* (cit.), pp. 69-96; P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), cap. 4.

nemmeno assolutamente utile”<sup>420</sup>, e, poco dopo la fine dell’età vittoriana, un altro commentatore poteva tranquillamente spingersi a dire che «*under ordinary circumstances the personal influence of the King in political matters is not likely to be very effectively asserted outside of foreign affairs, Church patronage, and some other appointments to office*»<sup>421</sup>. Più avanti, tuttavia, specialmente a seguito della pubblicazione della corrispondenza epistolare della Regina Vittoria, nel 1932, altri commentatori hanno rivalutato significativamente il ruolo esercitato dalla sovrana, soprattutto finché fu in vita il Principe Consorte<sup>422</sup>. Poco c’è da dire su Guglielmo IV, che morì appena cinque anni dopo la Grande Riforma e, dopo l’umiliazione subita dal “suo governo” alle urne nel 1835, non ebbe alcuna influenza sulla permanenza in carica dei propri ministri, pur contro la sua volontà. La posizione di Vittoria in merito alla propria posizione appare invece più ambigua, poiché ella sembrò adottare le idee del marito e dell’antico tutore di lui, il barone von Stockmar, sul ruolo del monarca costituzionale. In una lettera al Principe Alberto del 1841, il barone sostiene che «*the Crown supports frankly, honourably, and with all its might, the ministry of the time, whatever it be, so long as it commands a majority, and governs with integrity for the welfare and advancement of the country*»<sup>423</sup>. Da scambi epistolari seguenti emerge però una concezione più attiva del ruolo della Corona, la quale dovrebbe effettivamente guidare il paese mirando a un interesse nazionale superiori ai miopi interessi dei partiti, che pensano solo all’elezione successiva. Il sovrano dovrebbe godere di «*the position of a permanent Premier, who takes rank above the temporary head of the Cabinet, and in matters of*

---

<sup>420</sup> W. Bagehot, *La Costituzione Inglese* (cit.), p. 233.

<sup>421</sup> A. L. Lowell, *The Government of England* (cit.), vol. I, p. 43.

<sup>422</sup> Vi è chi sostiene che, se Alberto fosse vissuto più a lungo, «*it is possible to imagine a gradual Prussianisation of the British Constitution, and, finally, an open conflict between the Crown and the forces of Radicalism, led perhaps by Dilke and by Chamberlain*» F. Hardie, *The Political Influence of Queen Victoria*, ristampa della 2<sup>a</sup> ed., Frank Cass, Londra ed Edimburgo, 1963, p. 18; per altri, addirittura, «*the Prince enjoyed more political power and influence than any English sovereign since Charles II*» R. Fulford, *The Prince Consort*, Macmillan, Londra, 1949, p. 117.

<sup>423</sup> T. Martin, *The Life of His Royal Highness The Prince Consort*, 3<sup>a</sup> ed., vol. I, Smith, Elder, & Co., Londra, 1875, p. 110.



*discipline exercises supreme authority*»<sup>424</sup>. Nonostante queste teorie, nei momenti di disaccordo fra Corona e Gabinetto, Vittoria cedette sempre al fine di evitare crisi, benché dal suo epistolario emerga come insistesse spesso sul proprio diritto di essere informata e consultata e di elargire raccomandazioni al governo. Paradigmatica del reale equilibrio dei poteri fra Gabinetto e Parlamento è la vicenda di Lord Palmerston, Ministro degli Esteri a più riprese e, nello specifico, fra il 1846 e il 1851. Aperto simpatizzante delle rivoluzioni che sconvolsero l'Europa nel 1848, si guadagnò l'ostilità aperta della sovrana - che in seguito sarà anche costretta a nominarlo più volte Primo Ministro - e del Principe Consorte, i quali ne chiederanno più volte la rimozione a John Russell, senza ottenere soddisfazione<sup>425</sup>. Solo dopo un intero lustro di insofferenze della coppia reale Russell trovò la forza politica di rimuovere Palmerston, a seguito di un incidente diplomatico che fornì un pretesto valido, ma anche in questo caso la decisione fu assunta dal Gabinetto senza consultare la Corona<sup>426</sup>. Per quanto concerne le scelte concrete di indirizzo politico, la regina si interessava molto di politica estera, ma, oltre a dispensare consigli e dare il proprio parere sulle scelte di Primo Ministro e Ministro degli Esteri, poco poteva concretamente fare, poiché il Gabinetto non era in alcun modo obbligato ad accettare i consigli della Corona<sup>427</sup>. In rare occasioni la Corona poteva fungere ancora da mediatore fra maggioranza e opposizione in Parlamento, ma questo solo in quei casi - via via

---

<sup>424</sup> *Ibid.*, vol. II, 1846, p. 549. Gladstone commentò impietosamente queste parole anni dopo: «*a congeries of propositions stranger in general result never, in our judgement, was amassed in order to explain to the unlearned the more mysterious lessons embraced in the study of the British Monarchy*» W. E. Gladstone, *Gleanings of Past Years, 1843-78* (cit.), vol. I, p. 76.

<sup>425</sup> Southgate addirittura suggerisce «*that Palmerston would not long have survived at the Foreign Office after 1848 if the Palace had tried less hard to get him out*» D. Southgate, 'The Most English Minister...': *the Policies and Politics of Palmerston*, Macmillan, Londra-Melbourne-Toronto, 1966, p. 243.

<sup>426</sup> J. P. Mackintosh, *The British Cabinet* (cit.), p. 127.

<sup>427</sup> Quando il governo inviò una nota diplomatica a Francia e Austria chiedendo loro di non intervenire in Italia, nel gennaio del 1860, Vittoria era profondamente contraria e chiese un cambiamento di rotta, ma dovette infine ammettere che «*We could not prevent this proposal [...] as the rest of the Cabinet thought it could not be opposed*» Regina Vittoria, *The Letters of Queen Victoria* (cit.), 1ª serie, vol. III, p. 490.

sempre più rari - dove le fazioni parlamentari non fossero nettamente divise<sup>428</sup>. Come già accennato, dopo la riforma elettorale del 1868, la fine dei parlamenti frammentati dei decenni precedenti e la crescente polarizzazione fra Liberali e Conservatori restrinsero ulteriormente il già ristretto margine di intervento del monarca; il risultato elettorale dettava chi avrebbe governato, che la regina avrebbe dovuto accettare e sostenere pubblicamente, chiunque fosse<sup>429</sup>. I successori di Vittoria seguirono sempre più questa via tracciata, riducendo via via la Corona a quella “macchina” di cui la regina aveva tanto orrore. Il monarca è tenuto a conformarsi in ogni caso all’*advice* dei ministri che godano della fiducia della Camera dei Comuni poiché è evidente che rifiutarlo equivarrebbe a licenziarli, giacché nessun rimedio giudiziario sarebbe possibile. Il sovrano, infatti, come detto in precedenza, ha e ha sempre avuto il potere formale di licenziare i propri ministri, ma è difficile immaginare che la posizione della monarchia come istituzione *super partes* potrebbe sopravvivere a una violazione

---

<sup>428</sup> Nel 1866 la regina offrì di utilizzare la propria influenza per favorire il passaggio di una riforma elettorale avanzata dal Partito Conservatore; Disraeli, non certo uomo politico imputabile di ostilità alla Corona, commentò l’offerta in questi termini: «*the royal project of gracious interposition with our rivals is a mere phantom. It pleases the vanity of a Court deprived of substantial power, but we know, from the experience of similar sentimental schemes, that there is nothing practical in it*» W. F. Monypenny e G. E. Buckle, *Life of Benjamin Disraeli, Earl of Beaconsfield* (cit.), vol. IV, p. 455.

<sup>429</sup> L’insofferenza della sovrana al riguardo era assai grande, soprattutto quando le elezioni venivano vinte dal Partito Liberale, per cui ella nutriva scarsa simpatia: «*She won’t be a machine. But the Liberals always wish to make her feel THAT, and she won’t accept it*» Regina Vittoria, *The Letters of Queen Victoria* (cit.), 2ª serie, vol. III, p. 594-595.

di tale gravità delle convenzioni costituzionali<sup>430</sup>. Al riguardo, di fronte alla viva opposizione del sovrano all'autogoverno irlandese, Asquith ricordò senza mezzi termini a Giorgio V l'imbarazzo che avrebbe potuto causare alla Corona un'azione decisa del re: «*The Sovereign undoubtedly has the power of changing his advisers, but it is relevant to point out that there has been, during the last 130 years, one occasion only on which the King has dismissed the Ministry which still possessed the confidence of the House of Commons. This was in 1834, when William IV (one of the least wise of British monarchs) called upon Lord Melbourne to resign. [...] The dissolution which followed left Sir R. Peel in a minority, and Lord Melbourne and his friends in a few months returned to power, which they held for the next six years. The authority of the Crown was disparaged*»<sup>431</sup>. La libertà d'azione è per il privato cittadino e non per il sovrano: nel momento in cui tutti i partiti maggiori del paese si opposero al matrimonio morganatico di Edoardo VIII, egli fu costretto ad abdicare per non compromettere il futuro della monarchia in Inghilterra, confermando ancora una

---

<sup>430</sup> Ciò, in verità, non pare essere stato apprezzato adeguatamente da Giorgio V, il quale, due anni dopo l'approvazione del *Parliament Act 1911*, affermò che, se avesse saputo che Balfour era pronto a formare un governo alternativo a quello di Asquith durante la crisi costituzionale degli anni precedenti - informazione di cui Lord Knollys, il suo segretario privato, lo aveva tenuto all'oscuro - non avrebbe dato garanzie ad Asquith sulla creazione di nuovi pari per facilitare il passaggio della riforma costituzionale. È chiaro che, se il re avesse rifiutato la richiesta e nominato Primo Ministro il *leader* dell'opposizione per poi convocare immediatamente i comizi elettorali - una maggioranza per un governo del Partito Conservatore non esisteva nei Comuni - si sarebbe posto in una posizione non dissimile da quella di Guglielmo IV di ottant'anni prima. Quello che, però, poteva tutt'al più causare un certo imbarazzo nel 1835, nel 1911 sarebbe stato trattato senza dubbio come un gesto eversivo; un commentatore afferma che si sarebbe trattato di «*an act of constitutional folly which might well have affected not only his personal position but the whole future of the British monarchy*» R. Jenkins, *Asquith*, Collins, Londra, 1978, p. 220. Si consideri che, già mezzo secolo prima, Bagehot poteva tranquillamente scrivere che «niente, forse, stupirebbe di più il popolo inglese come il fatto che la Regina, all'improvviso, con una sorta di *coup d'état*, licenziasse un governo dotato di una forte e solida maggioranza parlamentare. Questo potere, in teoria, le appartiene indiscutibilmente, ma il fatto che lo possa esercitare è ormai così lontano dalla nostra mente, che se lo usasse ci terrorizzerebbe come un'eruzione vulcanica a Primrose Hill» W. Bagehot, *La Costituzione Inglese* (cit.), p. 223. La condotta di Knollys condusse al suo licenziamento nel 1913, quando Giorgio V si rese conto di essere stato manipolato dal proprio segretario privato. R. R. McLean, *Knollys, Francis, First Viscount Knollys (1837–1924)*, *Courtier*, in *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

<sup>431</sup> Da una lettera indirizzata al sovrano, datata 11 settembre 1913, riportata da I. McLean, *What's Wrong with the British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 275.

volta quanto sancito nel 1689: che il monarca regna nelle forme e nei limiti che, di volta in volta, il Parlamento è disposto ad accettare<sup>432</sup>.

## 5.2 La prerogativa regia<sup>433</sup>

«*There is one term against which I wish to warn you, and that term is 'the crown'. You will certainly read that the crown does this and the crown does that. [...] No, the crown is a convenient cover for ignorance: it saves us from asking difficult questions, questions which can only be answered by a study of the statute book. [...] If you are told that the crown has this power or that power, do not be content until you know who legally has the power - is it the king, is it one of his secretaries: is it a prerogative power or is it the outcome of statute?*»<sup>434</sup>

### 5.2.1 Natura

Nel parlare dei poteri della Corona nell'ordinamento britannico, si parla, in sostanza, di *royal prerogative*, o prerogativa regia. Si tratta di una gamma di poteri fondamentali al funzionamento dello Stato che affondano le proprie radici nella monarchia medievale e, quindi, come buona parte del sistema, nella tradizione. Una definizione precisa della prerogativa regia non è, in verità, del tutto agevole. La sua caratteristica principale è che non richiede, per il proprio impiego, l'approvazione del Parlamento. Oltre questo punto, non esiste un

---

<sup>432</sup> A. J. P. Taylor, *English History 1914-45*, Pelican, Londra, 1965, pp. 490 ss.

<sup>433</sup> Sul tema specifico si vedano, *ex multis*: I. Jennings, *Cabinet Government* (cit.), cap. XIII; M. Hale (a cura di D.E.C. Yale), *Sir Matthew Hale's The Prerogatives of the King*, Selden Society, Londra, 1976; H. V. Evatt, *The Royal Prerogative*, Law Book Company, 1987; P. Craig, *Prerogative, Precedent and Power*, in C. Forsyth e I. Hare (a cura di), *The Golden Metwand and the Crooked Cord*, Clarendon Press, Oxford, 1998; R. Blackburn, *Monarchy and the Personal Prerogatives*, in *Public Law*, 2004, pp. 546-563; N. Cox, *The Royal Prerogative and Constitutional Law: A Search for the Quintessence of Executive Power*, Routledge, Abingdon-on-Thames, 2020; N. Parpworth, *Constitutional and Administrative Law* (cit.), cap. 12.

<sup>434</sup> F. W. Maitland, *The constitutional history of England: a course of lectures delivered* (cit.), p. 418.

consenso sulla sua precisa natura<sup>435</sup> né sulla sua ampiezza. Persino i giganti del pensiero giuridico britannico espressero posizioni differenti, a loro tempo, sul tema: Dicey scrisse che “la prerogativa è l’espressione che sta ad indicare quanto rimane dell’originario potere della Corona, e pertanto il nome che [...] si attribuisce a quel residuo di potere discrezionale che a seconda del momento resta nelle mani della Corona, sia tale potere esercitato di fatto dal re stesso o dai suoi ministri. Fa parte di tale prerogativa ogni azione che l’esecutivo possa compiere legittimamente senza che ciò sia stabilito da un atto del Parlamento”<sup>436</sup>. Blackstone, invece, evidenziava la speciale preminenza del monarca: «*it follows that it must be in its nature singular and eccentrical; that it can only be applied to those rights and capacities which the King enjoys alone, in contradistinction to others, and not to those he enjoys in common with any of his subjects*»<sup>437</sup>. Oggigiorno i poteri legati alla prerogativa regia sono esercitati dai ministri della Corona ovvero dal monarca personalmente, che però agisce, pressoché in ogni caso, d’accordo con l’*advice* dei ministri. In questo secondo caso si parla di prerogative personali del monarca, che ricomprendono anche poteri relevantissimi, quali la nomina del Primo Ministro, lo scioglimento del Parlamento e la sanzione regia alle leggi. Come già illustrato, nella pratica le convenzioni costituzionali riducono significativamente la discrezionalità del sovrano nell’esercizio di questi poteri. Fra i poteri oggi adoperati dai ministri si trovano, invece, la stipula dei trattati<sup>438</sup>, la dichiarazione di guerra, l’impiego delle Forze Armate, il conferimento di onori e, nel caso del Primo Ministro, la nomina dei ministri. Un’elenco, dunque, fitto di poteri non insignificanti, nonostante la tendenza in tempi recenti a una trasposizione di questi poteri in *statutory law*.

---

<sup>435</sup> «*There is no single accepted definition of the royal prerogative. The various definitions appear to conflict with each other*» S. Payne, *The Royal Prerogative*, in M. Sunkin e S. Payne (a cura di), *The Nature of the Crown : A Legal and Political Analysis* (cit.), p. 78.

<sup>436</sup> A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 359.

<sup>437</sup> W. Blackstone, *Commentaries on the Laws of England* (cit.), Libro Primo, p. 239.

<sup>438</sup> Benché la loro ratifica possa essere bloccata dal Parlamento, dal 2010 non più solo per convenzione, a seguito del *Constitutional Reform and Governance Act*.

L'esercizio di questi poteri costituisce un elemento centrale, un "comune [...] nucleo di potere"<sup>439</sup> nel rapporto fra Primo Ministro e sovrano. Il più noto di questi poteri, dopotutto, è proprio quello del sovrano, come già accennato, di essere consultato, di incoraggiare e di mettere in guardia. Questo potere trova la sua abituale applicazione negli incontri settimanali fra le due figure, i quali certamente contribuiscono ad accrescere l'autorevolezza del Primo Ministro di fronte ai propri colleghi. Non è nemmeno da sottovalutare, in questa relazione bilaterale, il ruolo del monarca; se, da una parte, la mancanza totale di legittimazione democratica vincola a un impiego assai accorto della *moral suasion*, al fine di non compromettere la percezione pubblica della neutralità del sovrano, pena un grave pregiudizio all'istituzione monarchica stessa, dall'altra non si dovrebbe sottovalutare l'ascendente di chi abbia indossato la corona per decenni e abbia un'esperienza lunga degli affari di Stato su un Primo Ministro relativamente inesperto<sup>440</sup>. Vista la natura confidenziale delle interazioni del sovrano coi suoi ministri, non è poi sempre facile misurare il peso dell'opinione del monarca nella forma definitiva dell'*advice* ricevuto da loro. A questo riguardo, si può fare riferimento alla prerogativa per cui qualunque disegno di legge che vada a toccare i *prerogative powers* stessi, ovvero gli interessi patrimoniali e personali della Corona o del Ducato di Lancaster<sup>441</sup>, ottengano, tra la seconda e la terza lettura parlamentare, il consenso del monarca, che dev'essere richiesto per tramite di un ministro, il quale esprima il proprio *advice* sull'opportunità di concederlo. Un rapporto del 2014 ha evidenziato come certe interpretazioni delle materie coperte dalla necessità di questo consenso abbiano

---

<sup>439</sup> G. Rizzoni, *La regina, il primo ministro e la royal prerogative: i misteri della forma di governo britannica nell'ultimo film di Stephen Frears*, in [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it), 20 ottobre 2006, p. 2.

<sup>440</sup> S. Mangiameli, *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 133; l'autore pone l'accento sulla difficoltà di misurare l'esatto grado d'influenza esercitato dal monarca nell'esercizio di questa prerogativa. Ricordava anche Bagehot che "la superiorità che caratterizza un Re costituzionale si trova nella stabilità della sua carica. È questa che gli offre l'opportunità di acquisire una completa conoscenza di affari complessi". W. Bagehot, *La Costituzione Inglese* (cit.), p. 108.

<sup>441</sup> O, nel caso del Ducato di Cornovaglia, del Principe di Galles. Si noti che, da secoli, il titolo di Duca di Cornovaglia è assegnato al figlio maggiore del sovrano, come quello di Principe di Galles. Similmente, il Duca di Lancaster è invariabilmente il monarca inglese dal 1413.

portato, in alcuni, rari casi, a negarlo, su *advice* del governo<sup>442</sup>. Questo, da una parte, ha ingenerato dubbi sulla possibile influenza occulta della Corona sul lavoro del Parlamento, e, soprattutto, sulla possibilità per il governo di impedire la discussione parlamentare di disegni di legge presentati dai *backbencher*, qualora questi risultino sgraditi all'esecutivo. Questa eventualità pare essersi verificata nel 1999, in occasione di un d.d.l. che avrebbe trasferito al Parlamento la competenza a dichiarare guerra, sottraendola al sovrano, cioè, in sostanza, al Governo, il quale raccomandò alla Regina di non permetterne la discussione parlamentare<sup>443</sup>.

A un problema come questo, nonché alla mancanza di controllo parlamentare sull'esercizio di questi poteri, si potrebbe ovviare trasponendoli in diritto positivo. L'idea di codificare i poteri di prerogativa non è nuova e è oggetto di dibattito da decenni, fin dalle prime proposte del laburista Tony Benn, negli anni Ottanta del secolo scorso<sup>444</sup>. Una codificazione su larga scala fu poi sostenuta dal programma stilato dal *National Executive Committee* del Partito Laburista nel 1993, intitolato *A New Agenda for Democracy: Labour's Proposals for Constitutional Reform*<sup>445</sup>. I piani vennero poi abbandonati durante la *leadership* di Tony Blair e la questione venne affrontata nuovamente dal *Public Administration Committee* della Camera dei Comuni durante il 53esimo Parlamento (2001-2005), dal quale uscì il rapporto *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*<sup>446</sup>, le cui conclusioni vennero parzialmente trasposte nel *Constitutional Reform and Governance Act 2010*. Quest'ultimo, *inter alia*, traspose in diritto positivo la cd. *Ponsonby rule*, per cui un trattato firmato da un ministro deve venire presentato dinnanzi al

---

<sup>442</sup> House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, *The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process. Eleventh Report of Session 2013–14*, reperibile presso <https://publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmpolcon/784/78403.htm>.

<sup>443</sup> Si veda R. Brazier, *Legislation about the Monarchy*, in *The Cambridge Law Journal*, 66(1) 2007, pp. 86-105, specialmente p. 95 ss.

<sup>444</sup> Si veda il suo *Crown Prerogatives (House of Commons Control) Bill* (1987-88) HC 117.

<sup>445</sup> Labour Party, *A New Agenda for Democracy: Labour's Proposals for Constitutional Reform*, Labour Party, Londra, 1993.

<sup>446</sup> House of Commons Public Administration Select Committee, *Fourth Report of Session 2003–04, Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*, HC 422, The Stationery Office, Londra, 2004.

Parlamento entro ventuno giorni e la Camera dei Comuni ha un limitato potere di veto su di esso; la prerogativa di stipulare trattati non è dunque davvero abolita, ma solamente circoscritta. Nel 2011 William Hague, allora Ministro degli Esteri, si spinse ad affermare che il Governo intendesse presentare una proposta per sancire che l'impiego di forze militari all'estero fosse subordinato a un dibattito nella Camera dei Comuni<sup>447</sup>, circoscrivendo sensibilmente, anche in questo caso, una prerogativa regia. Nulla, tuttavia, ne venne, e, pochi anni dopo, la *Premier* Theresa May si espresse in senso del tutto contrario a una legge simile<sup>448</sup>.

Siccome l'utilizzatore *de facto* della prerogativa regia è il Primo Ministro, qualsiasi considerazione sulla riforma della prerogativa dovrebbe considerare anche una regolamentazione seria della figura del capo dell'esecutivo, la cui figura tendere a eludere lo *statutory law*. In particolare, andrebbe considerata la natura del suo rapporto con il capo dello Stato e la natura dell'*advice* ministeriale, relegata alla convenzione. Qui, tuttavia, si finisce per ritornare all'annosa questione della mancanza di una Costituzione scritta, e di una forma di governo che si regge - negli ultimi anni sempre più precariamente - solo grazie ad "accordi fra gentiluomini".

### 5.2.2 La prerogativa regia secondo il potere giudiziario

Tradizionalmente, l'*advice* ministeriale, e l'impiego della prerogativa regia non erano ritenuti giustiziabili. Da una parte, già al principio del XVII secolo, le corti di *Common Law* si posero in netto contrasto con la Camera Stellata - e quindi con il sovrano - limitando lo strabordare dell'esecutivo nelle competenze dei giudici e del Parlamento<sup>449</sup>. Dall'altra, pur avendo sancito di poter indagare

---

<sup>447</sup> «*We will [...] enshrine in law for the future the necessity of consulting Parliament on military action*» HC Hansard, 21 marzo 2011, vol. 525, col. 799.

<sup>448</sup> «*Put simply, making it unlawful for Her Majesty's Government to undertake any such military intervention without a vote would seriously compromise our national security, our national interests and the lives of British citizens at home and abroad - and for as long as I am Prime Minister, that will never be allowed to happen*» HC Hansard, 17 aprile 2018, vol. 639, col. 208-209.

<sup>449</sup> *Case of Monopolies* [1602] 11 Co. Rep. 84; *Case of Prohibitions* [1607] EWHC KB J23, «*the King in own person cannot adjudge any case*»; *Case of Proclamations* [1610] EWHC KB J22, «*the King hath no prerogative, but that which the law of the land allows him*».



sull'esistenza e l'ambito della prerogativa, le corti hanno tradizionalmente ricusato di poter giudicare sulle modalità d'impiego delle prerogative riconosciute<sup>450</sup>. Se i riferimenti possono apparire troppo lontani nel tempo, si consideri che ancora nella seconda metà del XX secolo questa era la posizione normale dei giudici britannici. In *Chandler v. D.P.P.*<sup>451</sup> la Camera dei Pari rifiutò di cassare una sentenza della Corte d'Appello sulla base dell'esclusione di prove - altrimenti ammissibili - intese a dimostrare che, benché gli imputati avessero compiuto un atto utile al nemico, i loro scopi non fossero pregiudizievoli alla sicurezza o all'interesse dello Stato. La Corte d'Appello aveva reputato che spettasse solo alla Corona la determinazione di quale fosse, in concreto, l'interesse dello Stato, e che una decisione discrezionale in questo ambito non potesse essere oggetto di valutazione da parte dei tribunali, dando ragione alla corte inferiore<sup>452</sup>.

In tempi più recenti, tuttavia, la giurisprudenza britannica ha saputo offrire una visione più sfumata della questione. In *Council of Civil Service Unions v. Minister for the Civil Service*<sup>453</sup> fu sancito che, in principio, l'esercizio della prerogativa da parte dei ministri potesse essere soggetto a controllo giudiziario; tuttavia, alcuni dei poteri legati alla prerogativa rimarrebbero non giustiziabili, come quelli più marcatamente legati alla discrezionalità politica. Anche quest'ultima barriera, però, pare essere venuta meno negli ultimi anni, a seguito delle pronunce della Corte Suprema sui casi *Miller I* e, soprattutto, *Miller II*.

La prima di queste due cause atteneva al potere di stipulare e denunciare i trattati, tradizionale prerogativa dell'esecutivo. Nello specifico, si discuteva della perdita, per i cittadini britannici, una volta avviata la procedura di recesso

---

<sup>450</sup> *Five Knights' Case* [1627] 3 How. St. Tr. 1.

<sup>451</sup> [1964] A.C. 763.

<sup>452</sup> In tal senso Lord Reid: «*It is [...] clear that the disposition and armament of the armed forces are and for centuries have been within the exclusive discretion of the Crown and that no one can seek a legal remedy on the ground that such discretion has been wrongfully exercised. [...] Anyone is entitled, in or out of Parliament, to urge that policy regarding the armed forces should be changed; but until it is changed, on a change of Government or otherwise, no one is entitled to challenge it in Court*» *Ibid.*, par. 791; di identico parere anche il Visconte Radcliffe: «*If the methods of arming the defence forces and the disposition of those forces are at the decision of Her Majesty's Ministers for the time being, as we know that they are, it is not within the competence of a court of law to try the issue whether it would be better for the country that that armament or those dispositions should be different*». *Ibid.*, par. 798.

<sup>453</sup> [1985] A.C. 374.

dall'UE, dei diritti "europei" recepiti dal diritto interno in forza dello *European Communities Act* del 1972. La Corte Suprema in questo caso concordò con l'Alta Corte di Londra, che già nella propria pronuncia aveva evidenziato come, senza pregiudizio per il potere di stipula e denuncia dei trattati, il governo non potesse servirsi della prerogativa regia per incidere sul diritto interno in materia già coperta da uno *statute*, come quello del 1972: «*by making and unmaking treaties the Crown creates legal effects on the plane of international law, but in doing so it does not and cannot change domestic law. It cannot without the intervention of Parliament confer rights on individuals or deprive individuals of rights*»<sup>454</sup>. L'Alta Corte distinse, nel suo ragionamento, tre categorie di diritti che avrebbero subito l'impatto dell'abrogazione dello *European Communities Act*. In primo luogo, quelli che, pur discendenti dalla normativa europea, sarebbero potuti essere riprodotti agevolmente dalla legislazione interna. In secondo luogo, quelli di libera circolazione e di stabilimento delle persone fisiche e giuridiche inglesi che risiedevano o operavano in paesi dell'Unione che sarebbero potuti essere tutelati comunque, poiché non trovavano il proprio fondamento nell'*Act* del 1972 ma nel diritto nazionale dei singoli Stati e in quello sovranazionale dell'Unione. Infine, individuò una serie di situazioni giuridiche soggettive che erano state create dall'*Act* del 1972 e, quindi, sarebbero state irrimediabilmente estinte a causa dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea<sup>455</sup>. Da qui la necessità di un intervento parlamentare, ventilato dalla stessa Corte, per ridefinire il sistema delle fonti e dare tutela a quelle situazioni giuridiche. La Corte Suprema, pur dando ragione all'Alta Corte, assume un punto di vista piuttosto diverso, quello del giudice costituzionale chiamato a risolvere un conflitto fra poteri, e inquadra l'intera vicenda come una disputa fra governo e Parlamento. La Corte sostiene che la cessione di competenze operata dall'*Act* del 1972 abbia avviato «*a new constitutional process for making law in the United Kingdom*»<sup>456</sup>, che può essere modificato solamente dal Parlamento, e non anche da un'azione unilaterale del

---

<sup>454</sup> [2019] EWHC 2381 (QB), par. 32.

<sup>455</sup> Quali, per esempio, quelle originate dalle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. F. Sgrò, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 marzo 2017, p. 31.

<sup>456</sup> [2017] UKSC 5, par. 65.

governo. La Corte, su questo punto, ha un visione piuttosto chiara: «*There is a vital difference between changes in domestic law resulting from variations in the content of EU law arising from new EU legislation, and changes in domestic law resulting from withdrawal by the United Kingdom from the European Union. The former involves changes in EU law, which are then brought into domestic law through section 2 of the 1972 Act. The latter involves a unilateral action by the relevant constitutional bodies which effects a fundamental change in the constitutional arrangements of the United Kingdom*»<sup>457</sup>.

Pur non negando la sussistenza della prerogativa, la Corte distingue nettamente tra l'ambito delle relazioni sovranazionali, di esclusivo appannaggio del Governo, da quello del diritto interno, in cui l'autorità del Parlamento non può essere messa in discussione. In definitiva, l'attivazione della procedura di cui all'articolo 50 TUE senza un intervento del Parlamento avrebbe indirettamente violato il principio della sovranità parlamentare<sup>458</sup>. Con questa sentenza la Corte ha definito un limite, seppure applicabile solo in casi specifici, a uno dei poteri legati alla prerogativa regia più rilevanti per il governo del paese, rafforzando la posizione del Parlamento di fronte all'esecutivo.

Ancora più dirompente è stata però la già citata sentenza *Miller II*, nella quale la Corte Suprema non solo ammise la giustiziabilità, per la prima volta, di una prerogativa dal contenuto delicato e politicamente molto carico, ma assunse anche nuovamente le vesti dell'arbitro dei conflitti costituzionali, in quello che apparve come un tentativo sottile di ampliare le proprie competenze e ripercorrere le orme del giudice Marshall, *Chief Justice* della Corte Suprema statunitense all'epoca della celebre causa *Marbury v Madison*<sup>459</sup>.

---

<sup>457</sup> *Ibid.*, par. 78.

<sup>458</sup> Si veda, per una voce contraria, M. Elliott, *The Supreme Court's judgement Miller: in search of constitutional principle* (cit.), p. 267, che non concorda con la presunta incapacità della prerogativa regia di intaccare l'ordinamento costituzionale britannico, evidenziando la mancanza di un'esplicita previsione in questo senso nello *statute* in questione; il principio della sovranità parlamentare, infatti, postulerebbe solamente la primazia del diritto di produzione parlamentare, ma non gli garantirebbe in alcun modo il monopolio sulla produzione del diritto.

<sup>459</sup> G. F. Ferrari, *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, 40 (3), 2019, pp. 2171-2174.

La sentenza riuniva gli appelli di due diverse sentenze: una della *Divisional Court*<sup>460</sup> e una della *Inner House della Court of Sessions*<sup>461</sup> scozzese. Le due pronunce, per la verità, erano decisamente discordanti. Se pure si esprimevano entrambe nel senso del rigetto della richiesta dell'attore, la prima dichiarava l'inammissibilità della questione, mentre la seconda, pur dichiarandone in ultima analisi l'illegittimità, riteneva la questione giustiziabile. La Corte Suprema fece sua la prospettiva del giudice scozzese, adottando anche questa volta la prospettiva del giudice costituzionale. Si è già detto dell'impiego controverso di principi di natura convenzionale come fossero norme e dell'indagine compiuta relativamente alle modalità di esercizio della stessa; conviene qui risalire al principio e osservare la questione della giustiziabilità: «*Is the question of whether the Prime Minister's advice to the Queen was lawful justiciable in a court of law?*». La tesi dei rappresentanti del Primo Ministro era che la natura dell'*advice* fosse squisitamente politica, e che l'organo adatto a giudicare di questi atti fosse il Parlamento e non un tribunale. Questa fu la tesi accettata dalla corte inglese e rigettata da quella scozzese, anche se pure la *Divisional Court* riconobbe che ogni decisione di rilievo dell'esecutivo avesse una qualche sfumatura politica<sup>462</sup> e fondò il proprio rigetto della domanda sulla base della mancanza di un criterio giuridico secondo cui giudicare validamente la legittimità di molti atti del Governo. Tuttavia, la Corte Suprema ribatté che «*although the courts cannot decide political questions, the fact that a legal dispute concerns the conduct of politicians, or arises from a matter of political controversy, has never been sufficient reason for the courts to refuse to consider it*», citando, a titolo di esempio, il *Case of Proclamations* e la sentenza *Entick v Carrington*<sup>463</sup>. Si chiese, quindi, quale fosse il criterio applicabile per giudicare

---

<sup>460</sup> [2019] EWHC 2381 (QB).

<sup>461</sup> [2019] CSIH 49.

<sup>462</sup> [2019] EWHC 2381 (QB), par. 47.

<sup>463</sup> (1765) 19 State Tr 1029. Un caso di *trespass* in cui i giudici affrontarono il caso di John Entick, a cui degli uomini erano entrati in casa, su ordine di un ministro, in cerca di pubblicazioni sediziose. La corte ritenne che nessuna legge o precedente autorizzasse l'esecutivo a compiere un'azione del genere e, nonostante il teso clima politico dell'epoca, diede ragione all'attore: «*The justification is submitted to the judges, who are to look into the books; and if such a justification can be maintained by the text of the statute law, or by the principles of common law. If no excuse can be found or produced, the silence of the books is an authority against the defendant, and the plaintiff must have judgment*».

tali atti, procedette a citare i principi costituzionali a cui si è fatto riferimento in precedenza e concluse in favore della giustiziabilità della prerogativa. I giudici ebbero però premura di chiarire la propria posizione: «*That standard is not concerned with the mode of exercise of the prerogative power within its lawful limits. On the contrary, it is a standard which determines the limits of the power, marking the boundary between the prerogative on the one hand and the operation of the constitutional principles of the sovereignty of Parliament and responsible government on the other hand*»<sup>464</sup>. Nonostante questa spiegazione, è stato fatto notare come il ragionamento della Corte tenda a cancellare la distinzione fra l'ampiezza del potere di prerogativa e la maniera del suo esercizio, poiché permette di inquadrare qualunque restrizione alla seconda come un limite della prima<sup>465</sup>. Naturalmente, tali limiti non aspetterebbero altro che essere scoperti da qualche giudice particolarmente zelante, invece che venire fissati, in maniera chiara e puntuale, dal Parlamento.

A definire l'illegittimità della sospensione in questione fu, quindi, la mancanza di una ragionevole giustificazione alla scelta di un durata tanto grande per essa, soprattutto se si considera che il Primo Ministro stesso l'aveva dichiarata funzionale alla preparazione del *Queen's Speech*, che, solitamente, richiede tempi piuttosto brevi. La Corte, infine, richiamando il celebre *Parliamentary Practice* di Thomas Erskine May, escluse che la sospensione della sessione fosse una procedura parlamentare<sup>466</sup> - su cui non potrebbe sindacare, ai sensi dell'articolo 9 del *Bill of Rights 1689* - e la dichiarò nulla in termini molto netti: «*It follows that Parliament has not been prorogued and that this court should make declarations to that effect. [...] There is no need for Parliament to be recalled under the Meeting of Parliament Act 1797. Nor has Parliament voted to adjourn or go into recess. [...] the Speaker of the House of Commons and the*

---

<sup>464</sup> *Miller II*, par. 52.

<sup>465</sup> D. Tomkins, *The Anisminic of Justiciability*, 30 settembre 2019, in *Judicial Power Project Blog*, available at <http://judicialpowerproject.org.uk/dr-david-tomkins-the-anisminic-of-justiciability/>.

<sup>466</sup> In ragione della sua natura esogena. Si veda la profonda critica conservatrice a questo ragionamento da parte di J. Finnis, *The Unconstitutionality of the Supreme Court's Prorogation Judgment*, in *Policy Exchange*, 2 Ottobre 2019, p. 7 (reperibile presso <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2019/10/The-unconstitutionality-of-the-Supreme-Courts-prorogation-judgment.pdf>), che descrive l'annuncio della sospensione come «*self-evidently a proceeding in Parliament*».

*Lord Speaker can take immediate steps to enable each House to meet as soon as possible to decide upon a way forward»*<sup>467</sup>.

La Corte, in quello che è stato definito “un raro e sapiente saggio di equilibrio tra politica e diritto”<sup>468</sup>, si spinse ben oltre quanto fatto con *Miller I*, non limitandosi a definire a chi appartenesse una determinata competenza tra due organi del potere statale, ma pretendendo di decidere sulla ragionevolezza dell’impiego di un potere da parte di uno di questi, definendo inoltre le condizioni di utilizzo legittimo della prerogativa e attirando così nelle mani dei tribunali, vale ripeterlo, un notevolissimo potere discrezionale.

Una simile sentenza non ha mancato di feroci detrattori, in particolare dal campo conservatore. Senza andare a scomodare Albert Venn Dicey, che può essere accusato di una concezione alquanto datata della democrazia<sup>469</sup>, non sono mancate accuse ai giudici di essersi arrogati poteri che a loro non competono<sup>470</sup>. È stato infatti sostenuto come, nonostante la sospensione in questione fosse stata annunciata con discreto anticipo, il Parlamento non abbia preso nessuna contromisura, segnale che non avvertiva davvero violate le proprie attribuzioni

---

<sup>467</sup> *Miller II*, par. 70.

<sup>468</sup> F. Rosa, *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la lunga sospensione del Parlamento*, in *DPCE Online*, 40 (3), 2019, p. 2169.

<sup>469</sup> “I ministri che, successivamente all’approvazione degli stanziamenti annuali (*Supplies*) e del *Mutiny Act*, decidano di sospendere la sessione parlamentare e restare in carica per alcuni mesi pur privi della fiducia dei Comuni, potrebbero incorrere o meno in una seria condizione di impopolarità, ma non necessariamente sarebbero responsabili di una violazione di legge” A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 23.

<sup>470</sup> «*It does not follow that because the common law recognises prerogative powers, the manner of exercise of those powers must comply with common law principles (whatever they may be). As a general claim, this is an assertion of judicial supremacy. It might not seem so contentious when prerogative powers are exercised in a manner that affects individual rights and intensive scrutiny is applied, but it does become so when presented as a general and unqualified principle. [...] It operates to vindicate the maxim of former US Chief Justice Hughes that: ‘We are under a Constitution, but the Constitution is what the judges say it is’. The innovation made by the Supreme Court in this case is not made explicit and it is, in Lord Reed’s words, ‘foreign to our constitutional traditions’*» M. Loughlin, *The case of prorogation: the UK Constitutional Council’s ruling on appeal from the judgment of the Supreme Court*, in *Policy Exchange*, 15 ottobre 2019, p. 15, reperibile presso <https://policyexchange.org.uk/wp-content/uploads/2019/10/The-Case-of-Prorogation.pdf>.

costituzionali<sup>471</sup> e che una simile pronuncia violi la separazione dei poteri, in un caso di *judicial overreach*<sup>472</sup>.

Comunque la si veda, *Miller II* lascia un'immagine della prerogativa regia certamente depotenziata, e, quindi, un governo più debole di fronte all'assemblea legislativa. *Quanto* più debole è presto per dirlo, visto che è mancato il tempo per apprezzare gli sviluppi costituzionali successivi a questa pronuncia, né possiamo ancora dire che forma precisa assumerà il sistema dopo gli assestamenti dovuti alla *Brexit* e alla crisi pandemica, se questa pronuncia rimarrà un'eccezione nella giurisprudenza britannica o si andrà verso un *new normal* costituzionale.

### 5.2.3 La prerogativa regia e il diritto di produzione parlamentare: Il caso del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*

Come accennato, alcuni critici della pronuncia della Corte Suprema sul caso *Miller II* hanno sostenuto che, se il Parlamento davvero avesse voluto evitare la propria sospensione per opera della prerogativa regia, avrebbe potuto agire di conseguenza. Questo perché, in ottemperanza al principio della sovranità parlamentare, un *Act* approvato dal Parlamento prevale sulla prerogativa regia e può abolirla, restringerne il campo d'azione o modularla, come preferisca il

---

<sup>471</sup> «*Since Parliament could have reversed it, the prorogation did not prevent Parliament from carrying out its constitutional function (even if it needed to continue in session). The court nullified a prorogation Parliament did not choose to nullify, and the court did so notwithstanding whatever considerations may have been acted upon in Parliament. [...] If Parliament could not carry out its constitutional function without the prorogation being reversed, then the MPs ought to have acted to reverse it*» T. Endicott, *Making Constitutional Principles Into Laws*, in *Law Quarterly Review*, 136, 2020, p. 176.

<sup>472</sup> «*As noted, Parliament was able to make sure that its position was preserved by passing legislation. Had the PM acted in breach of that legislation (as seemed at one point to be a possibility), it would clearly have been proper for the courts to intervene; indeed, that might have been so even had the legislation not been brought into force. However, imposing their judgment as to the proper relationship between government and Parliament in a field on which Parliament has not spoken and in a field previously regarded as governed entirely by convention, is a different matter. The courts have chosen to develop the law by taking important constitutional conventions and choosing to treat them as legal principles. This is not a strong foundation for a claim that in adjudicating on relationships between other state institutions they are acting within the separation of powers*» D. Feldman, *Prerogative Powers, Constitutional Principles and Legal Wrongs: Constitutional Implications of the Prorogations Judgment*, in *Judicial Review*, 25(3), 2020, pp. 222-223.

legislatore. Proprio per questo, al fine di evitare dubbi, una legge può espressamente affermare di non andare a intaccare una prerogativa<sup>473</sup>, ovvero preservarla ma regolarne le modalità d'impiego<sup>474</sup>. Più problematica la questione di che ne sia della prerogativa quando il Parlamento legiferi in maniera tale da coprire la materia in precedenza coperta dalla prerogativa, senza però fare menzione di quest'ultima. Logica vorrebbe che si abbia un'abrogazione implicita. Caso di scuola a tal riguardo è *Attorney-General v. De Keyser's Royal Hotel Ltd.*<sup>475</sup>, in cui i rappresentanti della Corona argomentarono che, poiché la requisizione dell'albergo in questione durante la guerra era avvenuta in virtù della prerogativa regia, al proprietario non spettasse alcun indennizzo. La corte riscontrò però che la requisizione fosse in realtà avvenuta in ottemperanza delle previsioni del *Defence Act 1842*, e che, quindi, l'indennizzo fosse invece dovuto. La legge del Parlamento aveva quindi soppiantato la prerogativa. Lord Atkinson qualificò però il principio, affermando che «*after the statute has been passed, and while it is in force, the thing it empowers the Crown to do can thenceforth only be done by and under the statute, and subject to all the limitations, restrictions and conditions by it imposed, however unrestricted the Royal Prerogative may theretofore have been*». In tal modo, pare suggerire che, se una legge soppianta la prerogativa, questa si limita a cadere in uno stato di quiescenza, potenzialmente attivabile di nuovo in caso di abrogazione della legge. La questione, quindi, è se l'abrogazione produca l'automatica reviviscenza della prerogativa. Lord Atkinson sembra chiaramente di questo parere, ma non esiste un consenso sul tema. Qualche anno prima del caso *De Keyser*, in *New Windsor Corporation v. Taylor*<sup>476</sup>, la Camera dei Pari, giudicando il caso di un pedaggio soppresso da una legge, la quale era stata poi abrogata, ritenne che il pedaggio non fosse, per ciò solo, ripristinato. De Smith cercò di adottare una soluzione intermedia, affermando che la prerogativa non dovesse ritenersi ripristinata «*unless it is a major governmental attribute*»<sup>477</sup>, ma finendo così per creare l'ulteriore problema per i giudici di definire, volta per

---

<sup>473</sup> Così l'articolo 11 del *Crown Proceedings Act 1947*.

<sup>474</sup> Così, per esempio, il *Royal Assent Act 1967*.

<sup>475</sup> [1920] A.C. 508.

<sup>476</sup> [1899] A.C. 41.

<sup>477</sup> S. A. De Smith, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, Londra, 1971, p. 123.



volta, se il potere oggetto di controversia sia una “importante attribuzione del governo”, senza risolvere davvero la questione. Tuttavia, una parte non indifferente della dottrina britannica ritiene che “una volta intervenuta l’abrogazione legislativa di un potere regio di prerogativa, questo potere non potrebbe resuscitare a seguito della successiva abrogazione della norma abrogante”<sup>478</sup>.

Non è mancato chi abbia fatto leva sulla distinzione fra le prerogative cd. “ministeriali” e quelle cd. “personali”; sulla distinzione, cioè, fra la Corona e la persona del monarca. Secondo questa visione, nel primo caso l’intervento parlamentare estingue definitivamente la prerogativa e i poteri relativi, una volta disciplinati dal Parlamento, vedono definitivamente modificato il titolo che ne legittima l’esercizio. Questo in forza di una concezione secondo cui tali poteri, nel tempo transitati dalla persona del sovrano ai suoi ministri, non possano più essere esercitati a titolo di prerogativa una volta attratti nell’alveo della disciplina legislativa. Le prerogative “personali”, invece, per quanto esercitate su *advice* del Primo Ministro, troverebbero il proprio fondamento nell’autorità personale del Monarca e non semplicemente della Corona, perdurando, pertanto, fino a quando perdura l’istituto monarchico<sup>479</sup>, e la qual cosa le renderebbe passibili di reviviscenza in caso di abrogazione della legge che le andava a sopprimere.

Non si può nemmeno escludere che il legislatore, al fine di fugare ogni dubbio, ripristini espressamente la prerogativa soppressa. Robert Craig<sup>480</sup> richiama, a tal proposito, l’articolo 15 dell’*Interpretation Act 1978*, che sancisce come «*Where an Act repeals a repealing enactment, the repeal does not revive any enactment previously repealed unless words are added reviving it*»; se una formulazione esplicita può ripristinare leggi abrogate, perché non anche prerogative sopresse? Cita altresì un passaggio di Miller I, secondo cui «*if prerogative*

---

<sup>478</sup> O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto Pubblico*, 3/2015, p. 809 ss, che cita numerosi autori britannici a sostegno della tesi.

<sup>479</sup> F. F. Pagano, *La “royal prerogative” e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 1, 2020, pp. 105-106.

<sup>480</sup> R. Craig, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 1)*, U.K. Const. L. Blog, 24 maggio 2017, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2017/05/24/robert-craig-zombie-prerogatives-should-remain-decently-buried-replacing-the-fixed-term-parliaments-act-2011-part-1/>.

*powers are curtailed by legislation, they may sometimes be reinstated by the repeal of that legislation, depending on the construction of the statutes in question».*

Infine, anche in caso di “abrogazione di un’abrogazione”, rimangono aspetti poco chiari. Si potrebbe, ad esempio, argomentare che il rinnovato esercizio di un determinato potere non sia più realmente in virtù della prerogativa regia, ma dello *statute* che ha preteso di ripristinarla, aderendo così alla visione di Dicey, che vuole la prerogativa come residuale e, di conseguenza, non realmente passibile di reviviscenza. Soprattutto, la presenza di queste zone d’ombra rischierebbe di consegnare un potere enorme alle corti, le quali, in tempi recenti, non sembrano timorose di addentrarsi in terreni da cui si erano tradizionalmente tenute lontane.

La relazione fra le leggi e la prerogativa, in definitiva, rimane tutt’altro che nitidamente definita. La questione ha una rilevanza non secondaria, in quanto attiene, *inter alia*, al cruciale potere di scioglimento del Parlamento. Che il potere di scioglimento in mano all’esecutivo fosse essenziale al funzionamento corretto della Costituzione inglese era chiaro a Walter Bagehot, che lo riteneva uno degli elementi di superiorità dell’ordinamento costituzionale britannico rispetto a quello statunitense. In verità, l’autore menzionò l’esistenza di “margin di dubbio sul fatto che il sovrano sia comunque tenuto a sciogliere il Parlamento quando il governo gli chiede di farlo”, ma poi li bollò immediatamente quali “eccezioni insignificanti e dubbie”<sup>481</sup>.

Del tema discettò pure Alan Lascelles, Segretario privato del Sovrano fra il 1943 e il 1953, in una celebre lettera inviata al *The Times*, in cui, sotto falso nome, suggerisce che il sovrano possa rifiutare la richiesta di scioglimento del Primo Ministro stanti tre condizioni: «[...] that: (1) the existing Parliament was still vital, viable, and capable of doing its job; (2) a General Election would be detrimental to the national economy; (3) he could rely on finding another Prime Minister who could carry on his Government, for a reasonable period, with a working majority in the House of Commons»<sup>482</sup>. La terza condizione è quella più interessante nell’analisi della prerogativa regia, poiché ne subordina l’esercizio a una valutazione operata dalla persona del sovrano. Un’analisi più approfondita,

---

<sup>481</sup> W. Bagehot, *La Costituzione Inglese* (cit.), p. 55.

<sup>482</sup> A. Lascelles (sotto lo pseudonimo di “Senex”), *Dissolution of Parliament: Factors in Crown’s Choice*, in *The Times*, 2 maggio 1950, p. 5.

però, rende evidenti le problematiche di una formulazione di questo tipo. Non è chiaro come una figura che soffra un *deficit* assoluto di legittimazione democratica possa agevolmente procedere a un'operazione di questo tipo senza compromettere la propria neutralità agli occhi dell'opinione pubblica. Se poi il nuovo Gabinetto non reggesse a lungo di fronte ai Comuni, il sovrano che cosa dovrebbe fare? Richiamare il Primo Ministro di prima, soffrendo un'umiliazione enorme? Sciogliere la Camera dei Comuni, concedendo al nuovo Primo Ministro quello che aveva negato al vecchio, che sicuramente aveva maggior titolo? Se poi concedesse lo scioglimento al nuovo Primo Ministro e l'elettorato si esprimesse contro di lui, la monarchia subirebbe un colpo che ne metterebbe a rischio la stessa esistenza. Infine, non è neppure davvero chiaro per quale ragione l'opinione personale del Segretario Privato del Sovrano dovrebbe possedere qualche particolare autorità in materia di diritto costituzionale<sup>483</sup>.

Tutte queste considerazioni hanno, nel tempo, portato a far sì che il potere di scioglimento si configurasse come essenzialmente discrezionale in capo al *Premier*, al fine di proteggere il monarca da qualunque compromissione della propria immagine. Da qui un forte squilibrio nella forma di governo a favore dell'esecutivo, il quale, proprio in reazione a una particolare vitalità del Parlamento - che difficilmente può concretizzarsi in maniere gradite al Gabinetto, giacché tutti i governi fondamentalmente desiderano un Parlamento che si limiti a ratificare le loro decisioni - può disfarsene e ricercare un'assemblea a sé più congeniale, tradendo l'originale natura sanzionatoria del potere monarchico di scioglimento. Naturalmente, la sola esistenza di questo potere in capo all'esecutivo è sufficiente per indebolire molto l'assemblea legislativa<sup>484</sup>, che è consapevole della propria fragilità e molto raramente oserà "far andare sotto" il governo in votazioni di rilievo.

A queste problematiche tentò di porre rimedio il *Fixed-Term Parliaments Act 2011* (FTPA), promosso dal governo di coalizione fra Conservatori e Liberal-

---

<sup>483</sup> Quello che traspare, soprattutto osservando la - discutibilissima - seconda condizione, è piuttosto un'ostilità verso il governo di Clement Attlee, riconfermato due mesi prima alle urne, ma con una maggioranza assai risicata, che infatti si dimostrò poco solida. Paradossalmente, proprio l'assenso a elezioni anticipate l'anno seguente riportò il Partito Conservatore al governo per i successivi tredici anni, benché il Partito Laburista avesse ottenuto il maggior numero di voti.

<sup>484</sup> R. Blackburn, *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform*, in *Public Law*, 4, 2009, p. 771.

democratici. Tale legge abrogò, dopo quasi trecento anni, il *Septennial Act 1715* e fissò la durata della legislatura in cinque anni, riducibili solo in due casi, entrambi fissati dall'articolo 2 della legge. Il primo prevede l'approvazione, da parte della Camera dei Comuni, di una mozione che richieda il proprio scioglimento, col voto favorevole di due terzi dei componenti<sup>485</sup>. Il secondo è il caso in cui si abbia l'approvazione di una mozione di sfiducia, senza che questa venga seguita, nelle due settimane seguenti, dall'approvazione di una mozione di fiducia. In entrambi i casi il monarca è tenuto, su *advice* del Primo Ministro, a fissare una data per i comizi elettorali e sciogliere il Parlamento venticinque giorni prima.

Senza entrare in questa sede nel dettaglio dell'applicazione di questa legge, invero non particolarmente felice, con il tentativo del *Dissolution and Calling of Parliament Act 2022* di ripristinare lo *status quo ante* abrogando il FTPA, si rischiano tenaci battaglie giudiziarie su questioni di rilevanza costituzionale che possono fare la differenza fra la sopravvivenza di un governo e il suo crollo rovinoso, e porre la Corona in scomode posizioni che potrebbero pregiudicarne la posizione. La legge in questione abroga il FTPA e pretende di ripristinare i poteri legati alla prerogativa regia, «*as if the Fixed-term Parliaments Act 2011 had never been enacted*» (art. 1). L'articolo 3 inserisce poi un'*ouster clause*<sup>486</sup> totale, chiaramente motivata dalla sentenza *Miller II*. Infine, l'articolo 4 sancisce lo scioglimento automatico del Parlamento al compimento del quinto anno dal suo insediamento.

Le problematiche dell'approccio scelto dal governo non sono poche. In primo luogo, quella già esposta sull'effettiva possibilità di reviviscenza della prerogativa. In secondo luogo, quella sulla possibilità di un rifiuto da parte del monarca. Si immagini il caso limite di un Primo Ministro che, dopo un'elezione che ha prodotto un Parlamento senza maggioranza, si vedesse sconfitto nei Comuni nel dibattito sul Discorso dal Trono e chiedesse immediatamente al monarca un nuovo scioglimento. Si potrebbe probabilmente argomentare che il sovrano avrebbe ragione di rifiutare la richiesta, ma, qualunque decisione

---

<sup>485</sup> Attualmente, 434 su 650.

<sup>486</sup> Trattasi di una disposizione degli ordinamenti di Common Law volta a escludere la giustiziabilità di atti e decisioni dell'esecutivo da parte dei tribunali. Per un approfondimento si veda P. Leyland e G. Anthony, *Textbook on Administrative Law*, 8<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 243 ss.

assumesse, verrebbe trascinato, in qualche misura, nell'agone politico e posto in grave imbarazzo, divenendo oggetto di controversia<sup>487</sup>. Una parte della dottrina sostiene che il mantenimento della completa estraneità del monarca da passaggi così politicamente sensibili sarebbe soddisfacente sia per i sostenitori della monarchia costituzionale, che ne vedrebbero preservata l'immagine, sia per chi nutrisse sentimenti repubblicani, che sicuramente non vorrebbe un ruolo anche solo minimamente attivo del monarca<sup>488</sup>.

Estremamente problematica, poi, è l'*ouster clause* di cui all'articolo 3, secondo cui: «*A court or tribunal may not question— (a) the exercise or purported exercise of the powers referred to in section 2, (b) any decision or purported decision relating to those powers, or (c) the limits or extent of those powers*». La costruzione di questo articolo è stata oggetto di forti critiche, soprattutto per l'impiego della parola *purported* ("presunto"), che sembrerebbe dare all'esecutivo un potere di scioglimento davvero passibile di essere abusato in ogni modo<sup>489</sup>. È stato evidenziato<sup>490</sup> come una formulazione del genere sia probabilmente mirata ad aggirare i principi esposti dalla Camera dei Pari nel

---

<sup>487</sup> Se scegliamo di credere al resoconto di Kenneth Clarke, il Segretario Privato di Elisabetta II fece capire a John Major che la sovrana, ancora nei primi anni Novanta, era pronta a rifiutare uno scioglimento anticipato, a nemmeno un anno dalle ultime elezioni: «*She did not want a repeat of 1974, when she had allowed Ted Heath to call an election because his government did not know what else to do about the miners' strike.*» K. Clarke, *Kind of Blue*, Macmillan, Londra, 2016, p. 312.

<sup>488</sup> R. Craig, *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 2)*, U.K. Const. L. Blog, 25 maggio 2017, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2017/05/25/robert-craig-zombie-prerogatives-should-remain-decently-buried-replacing-the-fixed-term-parliaments-act-2011-part-2/>.

<sup>489</sup> «*I completely understand his view that the use of the words "or purported" rather look as if it is saying, "Well, even if what we did was not within the power that you have been given by the statute, the courts can't do anything about it." If that is the case, the courts would be very worried about that, because it would mean that the Government—the Prime Minister—had done something that was, at least arguably, not within its powers. Can a Parliament be happy about giving the Executive the power to do something that is not within its powers? The courts are not primarily the people who should be worried about this. Parliament, as the representatives of the people and the law, should be worried about it*» Lady Hale, interrogata sul tema da una commissione parlamentare, 7 gennaio 2021, reperibile presso <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1467/html/>, Q113.

<sup>490</sup> A.L. Young, *The Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill: Turning Back the Clock?*, in U.K. Const. L. Blog, 4 Dicembre 2020, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2020/12/04/alison-l-young-the-draft-fixed-term-parliaments-act-2011-repeal-bill-turning-back-the-clock/>.

giudicare la causa *Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission*<sup>491</sup>; in quell'occasione, una disposizione che affermava che «*the determination by the Commission of any application made to them under this Act [...] shall not be called in question in any court of law*» non bastò a frenare i giudici dal ritenere che la *determination* in questione fosse solamente *purported*, e che, pertanto, non vi fosse alcuna decisione giuridicamente valida a cui l'*ouster clause* potesse applicarsi. Tuttavia, altri hanno fatto notare come vi sarebbero vie per i tribunali di aggirare anche questa disposizione<sup>492</sup> e l'hanno definita «*a probably doomed attempt to sidestep the Anisminic principle [...] "it is ultimately for the courts, not the legislature, to determine the limits set by the rule of law to the power to exclude review."* So I think clause 3 is perhaps not quite as certain as the Government present it as being»<sup>493</sup>.

Infine, non è mancato chi ha accusato il governo di aver perso un'occasione per regolare con legge al contempo scioglimento del Parlamento e sospensione della sessione parlamentare, al fine di evitare ulteriori incursioni del potere giudiziario nella materia, e optando invece per un tentativo poco raffinato di trasferimento di potere dal Parlamento all'esecutivo<sup>494</sup>. In verità, non si può negare che l'indirizzo assunto dal Governo Johnson II rischia di riportare presto l'esecutivo in conflitto col potere giudiziario, con notevole nocumento per entrambe le istituzioni.

---

<sup>491</sup> [1969] 2 A.C. 147.

<sup>492</sup> M. Elliott, *Repealing the Fixed-term Parliaments Act*, in *Public Law for Everyone*, 2 dicembre 2020, reperibile presso <https://publiclawforeveryone.com/2020/12/02/repealing-the-fixed-term-parliaments-act/>.

<sup>493</sup> Lord Lisvane, interrogato sul tema da una commissione parlamentare, 17 dicembre 2020, reperibile presso <https://committees.parliament.uk/oralevidence/1437/html/>, Q53.

<sup>494</sup> M. Taylor, *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: Missed Opportunities*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18 maggio 2021, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2021/05/18/max-taylor-the-dissolution-and-calling-of-parliament-bill-missed-opportunities/>.

### 5.3 Il ruolo della Monarchia oggi e la sua riforma

*“By its very nature, monarchy can be either revered or discussed: but it can rarely be both at the same time.”*<sup>495</sup>

In luce di quanto detto finora, viene da chiedersi se qualche “potere di riserva” tipico di un Capo dello Stato in una forma di governo parlamentare tutt’ora sussista concretamente in capo al sovrano del Regno Unito. Dal punto di vista prettamente giuridico, la risposta non può che essere positiva. I poteri sono legati alla prerogativa regia, la quale è parte del *Common Law*. Nel caso *McKendrick v. Sinclair*<sup>496</sup>, pur non trattando direttamente della questione della prerogativa regia, la Camera dei Pari ritenne che una norma di *Common Law* non venisse abrogata dalla sola desuetudine<sup>497</sup>, specificando però che la norma desueta «*remains capable of recrudescence in propitious circumstances, but not when it would be grossly anomalous and anachronistic*»<sup>498</sup>. Sul punto dottrina<sup>499</sup>

---

<sup>495</sup> D. Cannadine, *The Ruling Exception*, in *London Review of Books*, 12(15), 1990, reperibile presso <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v12/n15/david-cannadine/the-ruling-exception>.

<sup>496</sup> [1972] S.L.T. 110.

<sup>497</sup> «*Loss of a common law remedy by desuetude would, I think, be a novelty in our law and I see no advantage in introducing such a principle*» Lord Reid in *Ibid.*, par. 113.

<sup>498</sup> Lord Simon of Glaisdale, in *Ibid.*, par. 116. Nel paragrafo seguente chiarisce che, benché «*a rule of English common law cannot become as dead as the dodo, it can at least go into a cataleptic trance like Brünnhilde or Rip van Winkle or the Sleeping Beauty. In such a state the rule in question cannot, in my view, be revived at the mere call of any passing litigant, but only if its appropriate moment has come again to operate usefully and without gross anomaly*».

<sup>499</sup> «*Neither custom nor prescription ought to exalt itself against the kings prerogative, neither can any laws be imputed to him, because it is presumed that his majesty is always employed, about the affairs of the kingdom, and has not leisure (as subjects have) to look after his own particular rights and interests, and therefore vigilantibus & non dormientibus Jura subveniunt is a rule for the subject; but no prescription or length of time, runneth against the king, nor can bring any prejudice to his royal rights, as for instance*» T. Brecknock, *Droit Le Roy, or the Rights and Prerogatives of the Imperial Crown of Great Britain*, W. Griffin, Londra, 1<sup>a</sup> ed., 1764, p. 67; «*Remember this, that we have no such doctrine as that a prerogative may cease to exist because it is not used*» F. W. Maitland, *The constitutional history of England: a course of lectures delivered* (cit.), p. 418.

e giurisprudenza<sup>500</sup> sono storicamente concordi. Con la vistosa eccezione del FTPA, in tempi recenti nessuno *statute* ha preteso di intaccare le prerogative costituzionali della Corona. Dopotutto, in circostanze normali, questi sono esercitati su *advice* di ministri politicamente responsabili di fronte all'assemblea di elezione popolare, e la loro esistenza in capo, teoricamente, al monarca, non è oggetto di controversia. Tuttavia, la loro stessa esistenza dovrebbe costituire un freno ad azioni dissennate da parte del Gabinetto<sup>501</sup>. Vent'anni fa, molto prima di *Miller II*, Rodney Brazier scriveva: «*The United Kingdom has no supreme court which could ensure that in the last resort the political actors behave in conformity with the norms of the constitution [...] the only insurance of constitutional propriety in a dire emergency is the sovereign*»<sup>502</sup>. Tuttavia oggigiorno la Corte Suprema in questione esiste, eppure sussiste una notevole riluttanza ad andare a disciplinare in maniera esaustiva i poteri del monarca e le loro modalità di esercizio. Questo per diverse ragioni.

In primo luogo, come si evince da quanto detto finora, è improbabile che qualche disegno di legge di iniziativa parlamentare venga approvato senza il sostegno del governo. Che ne venga approvato uno che vada a toccare le attribuzioni del monarca, modificando significativamente i rapporti fra gli organi dello Stato, senza il sostegno del governo non è nemmeno immaginabile. I due partiti maggiori, su questo tema, hanno mostrato entrambi un certo conservatorismo. Questo non può sorprendere da parte del Partito Conservatore, da sempre sostenitore della monarchia quale incarnazione della nazione e favorevole allo *status quo* con riguardo essa. Più sorprendente è la posizione del

---

<sup>500</sup> La giurisprudenza sul tema è costante e molto risalente. Si vedano, *ex multis*: *Case de Tanistry* [1608] 80 ER 516, par. 521 («*From prescription of time makes a custom; but nullum tempus occurit regi*»); *The Universities of Oxford and Cambridge v Richardson* [1802] 31 ER 1260, par. 1270 («*If this usage was stronger than it appears in this answer, it would not authorise me to declare, that has ceased to be law, and given way to usage. Here there is no such thing as a law going into desuetude*»); *Burmah Oil Co (Burma Trading) Ltd v Lord Advocate* [1965] AC 75, par. 101 («*The prerogative is really a relic of a past age, not lost by disuse, but only available for a case not covered by statute*»).

<sup>501</sup> Giorgio V, nel 1914, considerò seriamente di resuscitare il potere di veto, sepolto dal 1708, al fine di impedire la promulgazione della legge che avrebbe concesso l'autogoverno all'Irlanda. Si veda H. Nicholson, *King George V: His Life and Reign*, Constable, Londra, 1952, p. 233.

<sup>502</sup> R. Brazier, *The Monarchy*, in V. Bogdanor, *The British Constitution in the Twentieth Century* (cit.), p. 83.



Partito Laburista, che, scagliatosi con forza contro l'ereditarietà dei seggi nella Camera dei Pari nei tardi anni Novanta, parve ignorare che anche la carica di Capo dello Stato fosse ereditaria. Invero, il sostegno fornito nel tempo dai Laburisti all'istituzione monarchica ha portato alcuni a definire il repubblicanesimo "l'ultimo tabù" del partito<sup>503</sup>. È stato detto, al riguardo, che il Partito Laburista apprezza la legittimità che la monarchia fornisce a ogni governo, anche il più radicale e riformista<sup>504</sup>. Persino il New Labour, salito al potere con la promessa di grandi riforme, sentì il bisogno di specificare in maniera lapidaria, nel suo manifesto elettorale, che «*We have no plans to replace the monarchy*»<sup>505</sup>. La spiegazione di tanta reticenza si può forse ricercare nel timore di prendere la proverbiale brutta china: se s'inizia a discutere di tutte le prerogative del sovrano, dello *status* della persona del monarca, dei tratti distintivi della carica e della natura discriminatoria di molte di queste cose, non è folle pensare che si apra la porta alla messa in discussione di riforme via via più radicali, fino all'abolizione dell'istituzione monarchica stessa.

A titolo di esempio delle discussioni che potrebbero nascere, si pensi al *Succession to the Crown Act 2013*, legge importante che ha abolito il principio patentemente discriminatorio della primogenitura maschile, appena dieci anni fa, quasi un secolo dopo l'avvento del suffragio femminile e dopo due secoli in cui per più della metà del tempo una donna ha seduto sul trono. Oltre a ciò, la legge in questione ha anche ridotto il numero di persone in linea di successione al trono che necessitano dell'assenso del sovrano per sposarsi alle prime sei e rimosso l'automatica rimozione dalla linea di successione di chi contragga matrimonio con una persona di religione cattolica. Eppure, da un'innovazione del genere sarebbe facilmente potuto nascere un dibattito sul fatto che il monarca, tuttavia, non può ancora essere cattolico, né di altra fede che non sia quella anglicana<sup>506</sup>, della cui Chiesa è a capo. Al momento dell'incoronazione è tenuto a giurare la sua fede protestante e la sua volontà di assicurare la

---

<sup>503</sup> P. Richards, *Long To Reign Over Us?*, vol. 576, Fabian Society, Londra, 1996, p. 4.

<sup>504</sup> V. Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (cit.), p. 301.

<sup>505</sup> *New Labour: Because Britain Deserves Better*, Labour Party, Londra, 1997, p. 35.

<sup>506</sup> *Act of Settlement 1701*, articolo 3.

successione protestante al trono<sup>507</sup>. L'aspetto discriminatorio è evidente, ma la questione, che può sembrare di scarsa rilevanza nel XXI secolo, porta con sé quella, assai più ampia, della separazione fra Stato e Chiesa, questione delicatissima che potrebbe avere impatti non di poco conto sulla tenuta del Regno Unito. Basti pensare alla comunità protestante dell'Irlanda del Nord, dove protestantesimo e unionismo vanno spesso a braccetto. Nessuno, comprensibilmente, vuole smuovere le acque: «*Ministers of any party tend to take refuge behind the doctrine of unripe time. If there is no compelling reason to legislate about the Crown, they will not. Even if there is a perfectly rational case for change, there are disincentives to action. [...] The continuing reluctance of the main political parties to take up substantive statutory reform must reflect their assessment that it would not be attractive to sufficient voters to offset the disincentives to making a change*»<sup>508</sup>. Il *Regency Act 1937* dimostra che, data un'impellente necessità, legislazione che vada a toccare la monarchia può essere approvata molto rapidamente.

Un'ulteriore ragione per tale immobilismo si ritrova in ragione delle disposizioni dello *Statute of Westminster 1931*, che può obbligare un governo che cerchi di riformare la monarchia, a seconda del preciso aspetto che si va a toccare, a ricercare l'assenso degli altri reami del *Commonwealth*<sup>509</sup>. Il preambolo della legge in questione afferma che «*[...] it would be in accord with the established constitutional position of all the members of the Commonwealth in relation to one another that any alteration in the law touching the Succession to the Throne or the Royal Style and Titles shall hereafter require the assent as well of the Parliaments of all the Dominions as of the Parliament of the United Kingdom*». A tale scopo il *Succession to the Crown Act 2013* è stato preceduto, nel 2011, dall'Accordo di Perth fra i vari governi monarchici del Commonwealth e seguito, in molti di essi, da legislazione che ne recepisce il contenuto. Il problema relativo a innovazioni che richiedano il coinvolgimento di una serie di Stati tuttora legati alla Corona britannica, ovviamente, è che queste rischiano di riaprire il dibattito sull'istituzione monarchica in tutti quei paesi in cui il sovrano

---

<sup>507</sup> *Accession Declaration Act 1910*. La legge in questione fu voluta dal nuovo sovrano, Giorgio V, per smorzare il tono violentemente anti-cattolico del giuramento precedente, assai più lungo e apertamente sprezzante verso la Chiesa di Roma.

<sup>508</sup> R. Brazier, *Legislation about the Monarchy* (cit.), p. 92.

<sup>509</sup> Come, per esempio, fu necessario nel 1936, in occasione dell'abdicazione di Edoardo VIII.

è “lontano” e rappresentato dal Governatore Generale. Questo non è un problema puramente teorico. Si pensi che nel 2021 Barbados ha reciso i propri legami costituzionali con la Corona britannica e è divenuto una repubblica. Nel 1999, gli Australiani votarono per il mantenimento della monarchia in un referendum, nel quale, tuttavia, il 45,13% dei votanti si espresse in favore di una repubblica.

Infine, la grandissima popolarità, in patria e non solo, di Elisabetta II agisce da freno a grandi tentativi di riforma dei suoi poteri. Tuttavia, visti i profondi sconvolgimenti costituzionali degli ultimi anni, non si può escludere che l’ormai prossima ascesa al trono del Principe di Galles, assai meno popolare della madre e noto per le sue opinioni - anche controverse - su una serie di materie che va dall’ambiente ai diritti umani, passando per la situazione politica del Tibet<sup>510</sup>, dia nuovo impeto a progetti di riforma profonda della monarchia britannica.

---

<sup>510</sup> R. Blackburn, *King and Country: Monarchy and the Future King Charles III*, Politico, Londra, 2006.

## Capitolo III

### La *Devolution* nel Regno Unito

#### 1. Il contesto della *Devolution* moderna e il *New Labour*<sup>511</sup>

«*The central theme of this book is that devolution, as well as being the most profound constitutional issue of the day, is likely to have more profound effects upon the working of British politics than any other institutional reform since the war*»<sup>512</sup>. Con queste parole, nel 1979, Vernon Bogdanor apriva un suo libro sulla *devolution*, nel contesto dei progetti dei governi del Partito Laburista degli anni Settanta, poi naufragati per mancanza di consenso popolare<sup>513</sup>. Vent'anni dopo, il tema sarebbe di nuovo tornato centrale nel dibattito pubblico, dopo anni di lotta armata in Irlanda del Nord e con l'avvento al governo del Regno Unito di Tony Blair e dell'agenda modernizzatrice del suo *New Labour*. *Devolution*, dal latino *devolvere* (“trasportare dall'alto in basso”, “far rotolare giù”), indica un processo formale di trasferimento di competenze dal governo centrale a organi di governo locale. La sua invenzione, come già detto, non è certo attribuibile a Tony Blair. Per una buona parte della sua esistenza come stato centralizzato, il Regno Unito è stato contraddistinto da tensioni in senso autonomistico. Già mezzo secolo dopo la piena incorporazione del Regno d'Irlanda nel Regno Unito, le richieste di autogoverno per l'isola minore erano forti, e il dibattito sul

---

<sup>511</sup> Per gli argomenti trattati nei primi tre sottocapitoli si vedano, *ex multis*: V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999; N. Burrows, *Devolution*, Sweet & Maxwell, Londra, 2000; M. Cox, A. Guelke e F. Stephen (a cura di), *A Farewell to Arms? Beyond the Good Friday Agreement*, 2<sup>a</sup> ed., Manchester University Press, Manchester, 2006; J. Mitchell, *Devolution in the UK*, Manchester University Press, Manchester, 2009; T.G., *The legal history of Wales* (cit.), specialmente il capitolo 10; A. Page, *Constitutional Law of Scotland*, W. Green, Edimburgo, 2015; J. Jowell e C. O'Conneide (a cura di), *The Changing Constitution*, 9<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2019, specialmente i capitoli 9, 10 e 11.

<sup>512</sup> V. Bogdanor, *Devolution*, Oxford University Press, Oxford, 1979, p. 1.

<sup>513</sup> Si veda Capitolo I.4.

tema segnò buona parte della politica interna britannica dagli anni Settanta dell'Ottocento fino alla Prima Guerra Mondiale. Nemmeno in Scozia, nonostante i benefici ottenuti dall'unione con Inghilterra e Galles, questa fu mai completamente accettata da alcuni settori della popolazione e della classe dirigente. In Galles, invece, l'integrazione con l'Inghilterra, risalente al sedicesimo secolo, è stata molto più intensa, ma è rimasto un notevole attaccamento alla lingua gallese e alle tradizioni locali. Sembra paradossale, ma le indagini statistiche mostrano chiaramente come la percentuale di parlanti gallese in Galles, la regione sulla carta più assimilata all'Inghilterra, sia enormemente più alta di quella di parlanti gaelico in Scozia<sup>514</sup> e persino più alta dei parlanti irlandese nell'Irlanda indipendente<sup>515</sup>.

Il nuovo governo, nel 1997, non ereditò, quindi, una *tabula rasa*, ma situazioni e aspettative diverse nelle varie parti non inglesi dell'Unione.

Già nel 1995 Dublino e Londra avevano firmato dei documenti chiamati *Frameworks for the Future* che delineavano i principi per un possibile ritorno a un'autonomia dell'Irlanda del Nord. Veniva concordato che non potesse esserci un ritorno a un governo della maggioranza e che «*there can be no going back to a system of government in Northern Ireland which has the allegiance of, and is operated by, only one part of the community*»<sup>516</sup>. Veniva quindi respinto un ritorno al modello del 1920 e si prefigurava la necessità di istituire un sistema che tenesse in debito conto «*all three of the underlying relationships - those between the two part of the community in Northern Ireland - between the two parts of Ireland and between the two Sovereign States*»<sup>517</sup>. Nessun accordo concreto seguì nell'immediato, probabilmente in ragione della debole maggioranza di cui John Major disponeva nella Camera dei Comuni. Il governo seguente, sostenuto da una maggioranza assai larga, raggiunse un accordo con

---

<sup>514</sup> Cfr. Welsh Government, *Welsh language use in Wales (initial findings): July 2019 to March 2020*, 2021, reperibile presso <https://gov.wales/welsh-language-use-wales-initial-findings-july-2019-march-2020-revised-html> e Scottish Government, *Scottish Government Gaelic Language Plan 2016-2021*, 2017, Chapter I, reperibile presso <https://www.gov.scot/publications/scottish-government-gaelic-language-plan-2016-2021/pages/4/>.

<sup>515</sup> Cfr. An Phríomh-Oifig Staidrimh, *Census of Population 2016 – Profile 10 Education, Skills and the Irish Language*, reperibile presso <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/ep/p-cp10esil/p10esil/ilg/>.

<sup>516</sup> *Frameworks for the Future*, Part I, Annex A, para. 2.

<sup>517</sup> *Ibid.*

tutte le altre parti il 10 aprile 1998; noto come Accordo di Belfast o Accordo del Venerdì Santo<sup>518</sup>, esso costituisce il fondamento dell'attuale assetto del governo della regione. L'accordo prevede che il futuro dell'Irlanda del Nord debba essere radicato nella riconciliazione, nella tolleranza, nella fiducia reciproca e nel rispetto dei diritti umani. Tutte le parti contraenti accettano di rinunciare alla violenza e s'impegnano a perseguire i propri scopi solamente attraverso mezzi democratici e pacifici. L'Accordo, tuttavia, accetta l'esistenza di profonde divisioni «*between our continuing, and equally legitimate, political aspirations*». Il governo irlandese, in conseguenza, portò avanti riforme costituzionali per eliminare la pretesa irredentista del governo di Dublino su tutta l'isola e conformarsi ai termini dell'Accordo<sup>519</sup>, «*recognising that a united Ireland shall be brought about only by peaceful means with the consent of a majority of the people, democratically expressed, in both jurisdictions in the island.*»<sup>520</sup> Di contro, fu sancito il principio per cui lo status della regione dovesse essere deciso dalla maggioranza della sua popolazione. Al Ministro (britannico) per l'Irlanda del Nord è conferito il potere di indire un referendum sullo status della regione qualora reputi che la popolazione potrebbe votare in favore della riunificazione con la Repubblica. L'Accordo prevede anche la creazione di diverse istituzioni tra loro interconnesse per la risoluzione dei problemi che scaturiscono da questi interessi confliggenti; in particolare sono previste: 1) l'Assemblea dell'Irlanda del Nord, organo legislativo ed esecutivo, democraticamente eletto, vincolato da una serie di disposizioni volte a evitare la prevalenza di una comunità sull'altra; 2) il *North/South Ministerial Council* (NSMC), volto allo sviluppo di «*consultation, cooperation and action*» sull'isola d'Irlanda; 3) il *British-Irish Council* (BIC), che ha lo scopo di promuovere «*harmonious and mutually beneficial development of the totality of relationships*» fra i popoli delle isole britanniche e include rappresentanti di tutti i governi devoluti britannici, oltre che dei governi di Londra e Dublino. Due referendum separati ebbero luogo nelle due parti dell'isola, risultando in un'approvazione dell'Accordo da parte del 71,12% dei votanti nel Nord e

---

<sup>518</sup> *Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland*, Cm 4292, Belfast, 1998.

<sup>519</sup> *Nineteenth Amendment of the Constitution Act, 1998*.

<sup>520</sup> *Constitution of Ireland*, art. 3.1.

un'approvazione delle riforme costituzionali necessarie da parte del 94,39% dei votanti nella Repubblica. Di seguito, il *Northern Ireland (Elections) Act 1998* diede vita all'Assemblea dell'Irlanda del Nord, composta di 108 membri, eletti per la prima volta nel giugno di quell'anno. Lo scopo primario dell'Assemblea, esplicitato dall'articolo 1 della legge in questione, era di «*take part in preparations to give effect to the agreement reached in multi-party negotiations.*» All'implementazione dell'Accordo sarebbe seguito il trasferimento di competenze da Londra al governo devoluto.

Il processo di *devolution* è stato meno accidentato in Scozia. Come già accennato, benché non vi sia stata una forma reale di autonomia scozzese sul modello di quella sperimentata dall'Irlanda del Nord già negli anni Venti del secolo scorso, nel periodo fra le due guerre si ebbe una notevole espansione dello *Scottish Office*. Il sostegno generalizzato dei partiti maggiori a questa forma di *devolution* dell'esecutivo portò anche il Partito Laburista ad abbandonare i precedenti appelli alla costituzione di un parlamento scozzese sul modello di quello nordirlandese<sup>521</sup>. Le voci a sostegno del ripristino di un parlamento in Scozia si riunirono, nel 1934, nel Partito Nazionalista Scozzese (SNP). L'aumento dei consensi dello SNP negli anni Sessanta, in una regione storicamente roccaforte laburista, portò il Governo, allora guidato dal Partito Laburista, a prendere più seriamente le richieste scozzesi. Ne seguì l'istituzione della cd. Commissione Kilbrandon, che, nel 1973, raccomandò l'istituzione di un'assemblea elettiva per la Scozia. Il rapporto della Commissione riconosceva in primo luogo un problema generale nel governo del Regno Unito, suggerendo l'idea che «*there was a Basic fault with the system of government which had nothing to do with nationalism - i.e., that government was too centralised.*»<sup>522</sup> Veniva tuttavia riconosciuto come la percezione della specialità di Galles e Scozia nell'isola di Gran Bretagna acuisse il problema; ciononostante, la *devolution* continuava a venire intesa nel contesto di uno Stato marcatamente centralizzato, come un processo dall'alto verso il basso, «*the delegation of Central government power without the relinquishment of sovereignty.*»<sup>523</sup> Il

---

<sup>521</sup> A. Brown, D. McCrone e L. Paterson, *Politics and Society in Scotland*, Macmillan, Basingstoke, 1998, p. 15.

<sup>522</sup> *Report of the Royal Commission on the Constitution 1969–73* (cit.), para. 6.

<sup>523</sup> *Ibid.*, para. 543.

trasferimento di potere legislativo avrebbe dovuto risolvere tre problemi. Il primo era che la Scozia aveva (e ha tuttora) un'ordinamento giuridico in parte distinto da quello anglo-gallese, ma non un'assemblea legislativa distinta, e ciò aveva portato a forti rimostranze contro la mancanza di volontà di Westminster di procedere a riforme sostanziali del diritto scozzese<sup>524</sup>. In secondo luogo, c'era la percezione di un'eccessiva concentrazione di funzioni in capo allo *Scottish Office*, senza una corrispondente responsabilità di fronte all'elettorato scozzese<sup>525</sup>. Infine, collegato al secondo problema, c'era quello (ancora molto attuale) della divergenza fra i risultati elettorali in Scozia e nel resto del Regno Unito. Nelle parole di David McCrone: «*So long as Scotland and England voted more or less the same way, the constitutional anomaly whereby the United Kingdom always got a government the English voted for did not matter.*»<sup>526</sup> L'ascesa dell'SNP e il contestuale lento ma inesorabile declino del Partito Conservatore in Scozia, accresceva il rischio che la regione si ritrovasse con un governo per cui non aveva votato, finendo per venire gestita da un ministro che la rappresentava ben poco. Divisioni interne alla maggioranza di governo resero difficile il passaggio di misure significative di *devolution*. Nel 1978 una misura piuttosto blanda fu finalmente approvata, ma, come già accennato, la scarsa affluenza alle urne l'anno seguente ne comportò il fallimento. Il sostegno per maggiore autonomia crebbe significativamente di fronte alla percezione di un marcato deficit democratico tra il 1979 e il 1997, quando la Scozia, pur restituendo decine e decine di deputati laburisti, fu sottoposta a diciotto anni di governi del Partito Conservatore. In particolare durante la *premiership* di Margaret Thatcher vi fu una forte percezione di noncuranza delle istanze scozzesi da parte del governo centrale<sup>527</sup>, del cui atteggiamento nei confronti degli enti locali si è già detto<sup>528</sup>.

In particolare, la famigerata *Poll Tax* fu introdotta in Scozia un anno prima che in Inghilterra e Galles, portando a una feroce campagna di disobbedienza civile,

---

<sup>524</sup> *Ibid.*, para. 1101.

<sup>525</sup> *Ibid.*, para. 1101.

<sup>526</sup> D. McCrone, *Scotland Out of the Union? The Rise and Rise of the Nationalist Agenda*, in *The Political Quarterly*, 83(1), 2012, p. 73.

<sup>527</sup> Cfr. J. Mitchell, *Devolution in the UK* (cit.), p. 30.

<sup>528</sup> Cfr. Capitolo I.5.3.



consistente in un rifiuto di pagare l'imposta. Ulteriore frustrazione derivò dal fatto che la misura non fu ritirata per via di questa protesta, ma solo quando si dimostrò altrettanto impopolare in Inghilterra l'anno seguente. Nel 1989 fu costituita una Convenzione Costituzionale Scozzese (SCC); a dispetto del nome altisonante, si trattava di un organo al di fuori delle istituzioni, che godette però del sostegno del Partito Laburista e dei Liberal-democratici in Scozia, nonché della Chiesa di Scozia, dei sindacati e di molti enti locali<sup>529</sup>. Nel 1995 la SCC produsse un rapporto, intitolato *Scotland's Parliament, Scotland's Right*, in cui s'invocava l'istituzione di un'assemblea legislativa con competenze molto estese. Il modello da seguire sarebbe dovuto essere quelli dei "poteri riservati" al governo centrale, di modo che tutto ciò che non fosse stato competenza di Londra sarebbe stato deciso in Scozia dagli scozzesi. Le richieste del rapporto fornirono la base per quello che fu poi lo *Scotland Act 1998*, dando alla legge una forte legittimità politica, rinforzata ulteriormente dal successo di un referendum consultivo tenutosi nel 1997, in cui circa tre quarti dei votanti approvarono le misure del governo, con un'affluenza di circa tre quinti degli elettori. Come si vedrà, l'*Act* prevede l'istituzione di un'assemblea legislativa monocamerale ed eletta con un sistema complessivamente proporzionale. Il governo di Tony Blair, nonostante delle rimostranze, pose particolare enfasi sul fatto che la sovranità del Parlamento del Regno Unito non fosse messa a rischio da questa innovazione<sup>530</sup>, ribadendolo pure nell'articolo 28.7 della legge in questione, nel quale venne esplicitato che il potere di legiferare del Parlamento Scozzese «*does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*». Seguì una riduzione dei parlamentari scozzesi a Westminster di circa il 15%, ma nessun'altra riforma significativa delle istituzioni centrali.

In Galles le pulsioni autonomiste erano storicamente non tanto forti quanto in Irlanda o in Scozia, come dimostrato dai risultati dal fallito referendum del 1978, anche in ragione di divisioni interne nel Partito Laburista, molto forte

---

<sup>529</sup> Si veda J. McFadden, *The Scottish Constitutional Convention*, in *Public Law*, 2, 1995, pp. 215-223.

<sup>530</sup> «*The UK Parliament is and will remain sovereign in all matters; but as a part of Parliament's resolve to modernise the British Constitution Westminster will be choosing to exercise that sovereignty by devolving legislative responsibilities to a Scottish Parliament without in any way diminishing its own power.*» Scottish Office, *Scotland's Parliament*, Cm 3658, 1997, para. 4.2.

nella regione. Anche qui i lunghi anni di governo del Partito Conservatore sotto Margaret Thatcher e John Major furono decisivi nella crescita del sentimento autonomista; In particolare, oltre ai ben noti scontri con i lavoratori della regione, Thatcher nominò quattro diversi parlamentari inglesi Ministri per il Galles, dimostrando anche qui una notevole noncuranza nei confronti dei gallesi. Il Partito Laburista si compattò lentamente a favore della *devolution* e, nel 1992, il nuovo Ministro Ombra per il Galles, Ron Davies, sostenne che «*modern socialism must empower people and [...] devolution is central to this vision [...] it represents a key part of the modern Labour Party's philosophy.*»<sup>531</sup>

Dopo le elezioni del 1997, il nuovo governo pubblicò un documento intitolato *Voice for Wales*, in cui veniva proposta l'istituzione di un'assemblea elettiva con poteri esecutivi, ma non competenze legislative. Anche qui ebbe luogo un referendum, in cui, a fronte di un'affluenza del 50,22%, appena il 50,3% dei votanti si esprime a favore. Nonostante la società gallese si fosse dimostrata ancora in buona parte contraria (o indifferente) ai progetti autonomistici, fu comunque passato il *Government of Wales Act 1998* e, l'anno seguente, ebbero luogo le prime elezioni per la nuova assemblea, alla quale furono trasferite le funzioni dello *Welsh Office* il 1 luglio 1999.

Il *fil rouge* che legava questi tre approcci diversi era, a detta del Governo, quello della *modernizzazione*; lo stesso Primo Ministro affermò esplicitamente che «*the Government has a mission to modernise*»<sup>532</sup>. Difficile, tuttavia, era chiarire questo concetto: che cosa avrebbe dovuto significare “modernizzazione”? Come già illustrato, le idee messe in pratica a fine anni Novanta erano state in circolazione per quasi tutto il secolo che si avviava alla conclusione, né il progetto riformatore sembrava ispirato a qualche recente sviluppo nel panorama comparatistico, che si trattasse della Costituzione spagnola del 1978 o delle Carte adottate negli anni precedenti in Europa orientale. Con riferimento alla situazione in Scozia e Irlanda del Nord, Tom Nairn sostenne che il rifiuto di una riforma profonda e radicale delle istituzioni avesse dato vita a un «*kind of constitution-less semi-statehood*» e che il programma del *New Labour* fosse basato sulla convinzione che «*the revised old order might work better than ever*» e, in ultima analisi, destinato a fallire, giacché avrebbe reso il vecchio ordine

---

<sup>531</sup> R. Davies, *Devolution: A Process not an Event*, Institute for Welsh Affairs, Cardiff, 1999, p. 4.

<sup>532</sup> *Modernising Government*, Cm 4310, 1999.

delle cose «*irretrievably unstable*» senza creare i presupposti per un vero rinnovamento<sup>533</sup>. Di simile avviso era anche John Morison, che accusava l'agenda riformatrice laburista di una certa miopia; a sua detta il «*problem with the Labour government proposals is that they are wrongly focused on the traditional agenda of restraining 'big government' and shoring up ideas of representative government*» e sarebbe mancato un piano riformatore capace di «*acknowledge the complexity and the fugitive nature of power and seek to exercise democratic control in the new sites where power is exercised*», mentre la soluzione proposta dall'autore sarebbe di «*move beyond the limits of traditional liberal individualist democracy towards the establishment of an idea of a constitution as a preference-forming network*»<sup>534</sup>.

In un documento pubblicato dal Governo, Tony Blair illustrò la sua idea di modernizzazione: «*Old arguments are now outdated - big government against small government, interventionism against laissez-faire [...]. The right issues [are] modernising government, better government, getting government right*»<sup>535</sup>.

Chiunque abbia un poco di familiarità con il gergo della propaganda politica può notare la mancanza di chiarezza di simili spiegazioni. Nello stesso documento viene illustrato come un governo moderno (e quindi migliore) sarebbe un governo che fornisce servizi ai propri cittadini nella maniera migliore, un governo ben integrato. Di nuovo, non è molto chiaro come questa pulsione verso un'azione di governo integrata si sposasse con il progetto di decentralizzazione della *devolution*; è del tutto evidente che maggiore autonomia locale significa possibili divergenze nell'implementazione di indirizzi politici e, conseguentemente, nella qualità dei servizi forniti. Sempre secondo il documento, la cooperazione tra i vari livelli di governo sarebbe stata la soluzione a queste possibili divergenze. In ogni caso, per il *New Labour* la *devolution* è un punto cruciale del processo di modernizzazione, senza che ciò

---

<sup>533</sup> T. Nairn, *A New Song for Scotland: The Making of the Scottish Constitution*, in G. Hassan e C. Warhurst (a cura di), *A Different Future: A Moderniser's Guide to Scotland*, The Big Issue in Scotland, Glasgow, 1999, p. 49.

<sup>534</sup> J. Morison, *The Case Against Constitutional Reform*, in *Journal of Law and Society*, 25, 1998, p. 510.

<sup>535</sup> *Modernising Government*, Cm 4319, 1999.

comprometta l'unità dello Stato<sup>536</sup>. Altri due documenti, prodotti dal Governo nell'estate del 1997, illustravano come, nella visione dell'esecutivo, si sarebbe dovuta raggiungere la modernizzazione attraverso la *devolution*<sup>537</sup>. In verità, leggendo le carte in questione, gli obiettivi prefissati dal Governo appaiono di portata vastissima: si parla di garantire elevati livelli di servizi pubblici, di sopperire al deficit democratico, di “ripulire la politica”, di “avvicinare i processi decisionali al cittadino”, ecc.. La maniera di perseguire tali obiettivi sarebbe dovuta essere la creazione di nuove istituzioni locali a cui affidare parte del potere allora detenuto dal governo centrale. Anche i principi che avrebbero dovuto caratterizzare queste nuove istituzioni peccano di vaghezza e sanno di retorico: si parla di diversità, sostenibilità, inclusività, pari opportunità, trasparenza e accessibilità.

La vaghezza sembra essere il tratto distintivo del programma di *devolution* in questa prima fase. Come si vedrà, il decentramento di fine anni Novanta era alquanto asimmetrico; gli accomodamenti per ciascuna regione rispondevano alle richieste locali e, forse in linea con quello che è sempre stato lo sviluppo della Costituzione britannica, non si immaginò un modello costituzionale radicalmente nuovo, ma semplicemente ci si adattò in risposta a dei problemi concreti. Un limite di questo approccio “minimalista” è che lascia la gestione dei rapporti fra centro e periferia ad accordi politici, convenzioni e intese, tutte situazioni in cui il governo centrale è, senza dubbio, la parte forte al tavolo delle trattative. Come scrisse una commentatrice all'epoca: «*In the absence of political will and of constitutional guarantees to principles, New Labour's model of devolution may prove, in the long run, to be irredeemably unstable*»<sup>538</sup>.

---

<sup>536</sup> «*Self-government for the nations and regions of the United Kingdom is not seen as a nostalgic remnant of the past but as a central element in political, social and economic modernisation*» M. Keating e H. Elcock, *Devolution and the UK state*, in H. Elcock e M. Keating (a cura di), *Remaking the Union: Devolution and British Politics in the 1990s*, Frank Cass, Londra, 1998, p. 3.

<sup>537</sup> *Scotland's Parliament*, Cm 3658, 1997; *National Assembly for Wales*, Cm 3719, 1997.

<sup>538</sup> N. Burrows, *Devolution* (cit.), p. 27.

## 2. Le istituzioni della *devolution*

I tre *Act* approvati nel 1998 fornivano una cornice entro la quale le istituzioni di Scozia, Galles e Irlanda del Nord dovessero funzionare. In tutti e tre i casi il fulcro del sistema è l'assemblea elettiva, pur con notabili variazioni.

In Scozia, come in Galles, sono previsti due tipi di membri dell'assemblea: quelli eletti in collegi uninominali e quelli eletti in collegi plurinominali (questi ultimi cd. *regional members*)<sup>539</sup>. I collegi uninominali sono 73, originariamente coincidenti con quelli impiegati per le elezioni del Parlamento del Regno Unito (ma non è più così dal 2005), mentre 8 collegi plurinominali eleggono 7 membri ciascuno, per un totale di 129 membri complessivi. Pressoché identico il sistema previsto per i 60 membri dell'assemblea gallese, con una proporzione fra collegi uninominali e plurinominali di 2 a 1<sup>540</sup>. L'assemblea nordirlandese, invece, aveva 108 membri (poi ridotti a 90 a partire dal 2017), eletti impiegando, anche qui, i 18 collegi utilizzati per l'elezione della Camera dei Comuni, con 6 (oggi 5) membri eletti in ciascuno di essi. La taglia delle assemblee non segue logiche particolari, ma è il risultato di compromessi politici dell'epoca<sup>541</sup>.

Nonostante l'impiego di collegi uninominali, il sistema elettorale si distacca sensibilmente dal classico *first-past-the-post* britannico. L'elettore ha due voti, uno per il collegio uninominale e uno per una lista di partito nel collegio plurinominali. Il sistema (cd. *Additional Member System*) funziona in maniera

---

<sup>539</sup> *Scotland Act 1998*, art. 5.

<sup>540</sup> Ma, in tempi molto recenti, è stato proposto l'ampliamento dell'assemblea legislativa e il passaggio a un sistema elettorale pienamente proporzionale. Cfr. S. Griffith, *Welsh Labour overwhelmingly agrees to Senedd expansion plans*, *The National*, 2 luglio 2022, reperibile presso <https://www.thenational.wales/news/20251989.welsh-labour-overwhelmingly-agrees-senedd-expansion-plans/>.

<sup>541</sup> Il numero di 129 per il Parlamento Scozzese fu un compromesso tra le richieste dei Liberal-democratici per una divisione 50:50 fra uninominali e plurinominali, che sarebbe risultata in 145 membri, e la posizione laburista, favorevole a un'assemblea di 112 membri, con una netta prevalenza dell'elemento maggioritario. Cfr. C. Haggerty, *Electing the Scottish Parliament: Smoke-filled rooms or Greater Democracy*, in T. St. J. N. Bates (a cura di), *Devolution to Scotland: The Legal Aspects*, T & T Clark, Edimburgo, 1997. Il numero 108 per l'assemblea nordirlandese è il risultato dei negoziati fra le parti in conflitto e aveva lo scopo di fornire un alto grado di rappresentatività e inclusione. Il numero di 60 per il Galles è voluto, con tutta probabilità, per garantire una solida componente maggioritaria e non perdere il proprio predominio nella regione. Cfr. R. Rawlings, *The New Model Wales*, in *Journal of Law and Society*, 25(4), 1998, p. 475.

molto simile a quello impiegato per l'elezione della Dieta Federale tedesca, per cui i seggi dei collegi plurinomiali vengono assegnati in maniera da riavvicinare la percentuale di seggi ottenuta da ciascuna lista alla percentuale di voti, ma senza la previsione di seggi in sovrannumero o di compensazione, sovrarappresentando, quindi, i partiti più popolari. Anche in questo caso la ragione è il compromesso fra i Liberal-democratici, favorevoli a una formula proporzionale, e il Partito Laburista, intenzionato a mantenere un certo vantaggio competitivo in quelle regioni.

In Irlanda del Nord, come nella Repubblica, è invece impiegato il voto singolo trasferibile (STV), un sistema proporzionale che permette all'elettore di indicare diversi candidati in ordine di preferenza, disincentivando condotte e campagne elettorali eccessivamente conflittuali. Vale la pena notare fin da subito che l'assemblea nordirlandese si distingue dalle altre due per l'esistenza di metodi particolari di votazione su alcuni temi sensibili. Nella prima seduta della nuova assemblea ogni suo membro è tenuto a registrarsi come "unionista", "nazionalista" o "altro", portando a una divisione dell'assemblea non solo in gruppi parlamentari, ma anche in "comunità". Per certe votazioni, come l'elezione del Presidente dell'Assemblea ovvero l'elezione del *First Minister* e del *Deputy First Minister*, o ancora l'approvazione del bilancio, è necessario *cross-community support*, che può assumere concretamente varie forme: per l'elezione dei vertici dell'esecutivo è richiesta una doppia maggioranza, dei presenti non astenuti e, fra questi, dei membri di ciascuna comunità<sup>542</sup>, mentre in altri casi si richiedono maggioranze qualificate anche più elevate.

In tutte e tre le assemblee un ruolo di rilievo è svolto dalle commissioni. In Irlanda del Nord operano *statutory committee*, il cui ruolo è di «*advise and assist each Northern Ireland Minister in the formulation of policy*»<sup>543</sup>. I loro poteri, indicati già nell'Accordo di Belfast, comprendono l'iniziativa legislativa, l'espressione di pareri sui progetti dei ministeri, incluso il bilancio, fungere da commissioni parlamentari per l'analisi dei disegni di legge, tenere audizioni e richiedere documenti, avviare inchieste, nonché stilare rapporti ed esprimere pareri su materie a loro sottoposte dal ministro competente. Il presidente di una commissione non può appartenere allo stesso partito politico del ministro che si

---

<sup>542</sup> *Northern Ireland Act 1998*, art. 16.3.

<sup>543</sup> *Ibid.*, art. 29.

occupa di quella stessa materia, garantendo in tal modo una condivisione del potere profonda a tutti i livelli. Le presidenze e le vicepresidenze delle commissioni sono allocate ai partiti mediante il metodo D'Hondt, così come le posizioni ministeriali, come si vedrà più avanti. In Scozia, la legislazione non si esprime sulle funzioni e la struttura delle commissioni, ma è piuttosto chiaro che si immaginasse fin dall'inizio un ruolo rilevante per loro, poiché viene dato loro il potere di tenere audizioni e richiedere documenti. Il regolamento del Parlamento Scozzese prevede quindi l'istituzione di *subject committee*, con funzioni pressoché equivalenti a quelle dei *statutory committee* in Irlanda del Nord. Simili disposizioni erano previste anche per il Galles<sup>544</sup>. Le commissioni hanno un ruolo di rilievo nello scrutinio dei disegni di legge approvati in prima battuta dall'assemblea, prima dell'approvazione definitiva, svolgendo un ruolo revisore, volto a compensare, in qualche misura, l'assenza di una seconda Camera.

Venendo ai poteri di queste assemblee, fin dall'inizio il Parlamento Scozzese e l'Assemblea dell'Irlanda del Nord hanno avuto il potere di produrre diritto, sotto il nome di *Act*. La posizione di tali atti nella gerarchia delle fonti non è una questione semplice da risolvere. Si tratta di *primary* o di *secondary legislation*? La domanda ha pesanti risvolti politici: nel primo caso, siamo di fronte a un trasferimento reale di potere da un organo (il Parlamento del Regno Unito) a un altro, mentre nel secondo si tratta di una delega di alcune competenze, revocabili in qualunque momento; un conferimento, quindi, e non un trasferimento. Entrambe le tesi hanno avuto i loro sostenitori<sup>545</sup>. Queste due assemblee avevano inoltre, fin dall'inizio, limitati poteri d'imposizione fiscale. Ben diverso era l'impianto originariamente elaborato per il Galles, alla cui assemblea non era stato dato potere di passare *Act* o di istituire imposte; la sua unica funzione era di gestire le competenze del defunto *Welsh Office* attraverso un comitato di propri membri, che dessero esecuzione alle sue deliberazioni. Il livello dell'autonomia gallese fu sensibilmente alzato con l'approvazione del *Government of Wales Act 2006*, che diede a Cardiff poteri simili a quelli

---

<sup>544</sup> *Government of Wales Act 1998*, artt. 56-61.

<sup>545</sup> A sostegno della prima tesi cfr. A.W. Bradley e K.D. Ewing, *Constitutional and Administrative Law*, 12<sup>a</sup> ed., Lonman, Harlow, 1997, p. 59; a sostegno della seconda cfr. A. Page, C. Reid e A. Ross, *A Guide to the Scotland Act 1998*, Butterworths, Edimburgo, 1999, p. 45.

concessi a Edimburgo. Vale da qui in avanti la pena osservare separatamente, da una parte, Scozia e Galles, e, dall'altra, l'Irlanda del Nord.

La formazione dell'esecutivo avviene in maniera simile a Edimburgo e a Cardiff, a seguito della designazione di un *First Minister* (FM) da parte delle assemblee elettive<sup>546</sup>. Il Presidente dell'assemblea può svolgere un ruolo di facilitatore, qualora non si formi agevolmente una maggioranza in assemblea. Una volta designato il FM, questi può designare i restanti membri dell'esecutivo fra i membri dell'assemblea. Tutte le nomine sono poi effettuate, formalmente, dal sovrano. Lo *Scotland Act 2016* e lo *Wales Act 2017* hanno riconosciuto le assemblee di Scozia e Galles, nonché i rispettivi esecutivi, come caratteristiche permanenti della Costituzione del Regno Unito, proibendone l'abolizione senza passare per un referendum; questo *entrenchment* è apparso ad alcuni come uno spostamento verso una forma di Stato federale, segnata da una più chiara divisione dei poteri<sup>547</sup>.

Del tutto peculiare la situazione nordirlandese, invece, dove l'Accordo del Venerdì Santo impone alle forze politiche la condivisione del potere nell'esecutivo, nonostante (ma in ragione di) le profonde divisioni ideologiche. Il *First Minister* nordirlandese e il suo Vice, a dispetto dei titoli, sono due consoli aventi pari poteri, provenienti dai partiti più votati dei due schieramenti, unionista e nazionalista. Tutti i ministeri sono spartiti fra i partiti che optano per la partecipazione all'esecutivo - obbligatoria per i due maggiori, facoltativa per gli altri - con formula proporzionale. Pur potendo legiferare, l'Assemblea dell'Irlanda del Nord non può variare in autonomia l'imposizione fiscale nella regione<sup>548</sup>.

---

<sup>546</sup> Cfr. *Scotland Act 1998*, artt. 45-46. Tuttavia, fino al 2006, il Galles non aveva un esecutivo giuridicamente separato dall'assemblea, replicando il modello di *Leader and Council* degli enti locali.

<sup>547</sup> S. Tierney, *Drifting Towards Federalism*, in R. Schutze e S. Tierney (a cura di), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Hart Publishing, Oxford, 2018, p. 22.

<sup>548</sup> Il *Corporation Tax (Northern Ireland) Act 2015* permetterebbe, in teoria, alla regione di abbassare l'imposta sulle società ai livelli della Repubblica (12,5%), al fine di attrarre investimenti, ma, siccome ciò avrebbe l'effetto di trasferire anche meno soldi da Belfast a Londra, meno ne tornerebbero da Londra a Belfast; Stormont e Westminster non sono ancora giunte a un accordo sui numeri esatti, e l'imposta è tuttora identica in Irlanda del Nord e in Inghilterra, al 19%.



Vi sono poi le istituzioni create ai fini del coordinamento fra centro e periferia. La più rilevante, il Comitato Interministeriale (JMC), è stata creata per dare seguito a quanto sancito nel Memorandum d'Intesa (MoU) fra il governo centrale e le amministrazioni devolute. Il MoU, aggiornato più volte dal 1999, elenca una serie di principi, in verità alquanto generici, che dovrebbero definire il rapporto fra i diversi esecutivi. Rimane, però, uno «*statement of political intent*», non giuridicamente vincolante, e difficilmente altro potrebbe essere, considerata la vistosa assenza di qualunque partecipazione, precedente o successiva, delle assemblee devolute o del Parlamento del Regno Unito al processo della sua approvazione. Rientra in quella serie di accordi informali, battezzati “concordati”<sup>549</sup>, con cui è stata raggiunta la coordinazione fra Westminster, Stormont, Holyrood e Cardiff Bay<sup>550</sup> e di cui ne esistono decine, stretti fra i diversi esecutivi e tacciati di una certa opacità<sup>551</sup>. Il JMC è stato creato allo scopo di ottenere un certo grado di «*central co-ordination of the overall relationship*» fra Whitehall e le amministrazioni devolute<sup>552</sup>. Normalmente, è convenuto dal Primo Ministro, che lo presiede, e, vi partecipano, oltre a lui/lei, il suo vice, i *First Minister* di Scozia e Galles, il *First Minister* nordirlandese e il suo vice, e possono partecipare anche i ministri del governo centrale preposti agli affari scozzesi, gallesi e nordirlandesi<sup>553</sup>. È anche previsto che il JMC possa riunirsi in un formato “funzionale” per discutere di materie specifiche, convocato in questo caso dal ministro del Regno Unito competente, con la partecipazione delle sue controparti locali. In quanto

---

<sup>549</sup> Cfr. House of Lords Constitution Committee 11th Report of Session 2014-2015, *Inter-Governmental Relations in the United Kingdom*, HL 146, The Stationery Office, Londra, 2015.

<sup>550</sup> Holyrood e Cardiff Bay sono le zone, rispettivamente, di Edimburgo e Cardiff in cui i palazzi dei parlamenti scozzese e gallesse si trovano e, per metonimia, indicano i due governi devoluti.

<sup>551</sup> P. Leyland, *The constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (cit.), p. 234, evidenzia il problema che questi accordi pongono in termini di *accountability*, sia dinnanzi al Parlamento del Regno Unito, sia di fronte alle assemblee devolute.

<sup>552</sup> *Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements*, para. 23, reperibile presso [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/316157/MoU\\_between\\_the\\_UK\\_and\\_the\\_Devolved\\_Administrations.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/316157/MoU_between_the_UK_and_the_Devolved_Administrations.pdf).

<sup>553</sup> Sulla composizione e il funzionamento del JMC, si veda *Memorandum of Understanding, Part II Supplementary Agreements*, para. A1.1 ss.

creazione del non vincolante MoU, nemmeno le decisioni assunte dal JMC hanno alcuna vincolatività giuridica, riducendo il Comitato a un organo consultivo volto a favorire la leale cooperazione fra centro e periferia. Nonostante le riunioni del JMC sarebbero dovute accadere almeno una volta all'anno, non ve ne fu alcuna fra il 2002 e il 2008. La ragione si può trovare nel colore politico delle amministrazioni di Holyrood e Cardiff Bay, in quegli anni il medesimo riscontrabile a Westminster, portando così la coordinazione ad avvenire tutta internamente al Partito Laburista<sup>554</sup>, rendendo superfluo un consesso ulteriore<sup>555</sup>. Vi sono poi, più utili, i sopracitati NSMC e BIC, il cui scopo ultimo, essenzialmente, è evitare il ritorno alla lotta armata in Irlanda del Nord attraverso la coordinazione e la leale collaborazione fra tutti gli attori coinvolti.

### 3. La *devolution* nella pratica: dal 1998 in poi

In Scozia, uno dei benefici che la *devolution* avrebbe dovuto portare, almeno per il Partito Laburista, che la promosse, era il disinnescamento del nazionalismo scozzese; da una parte, le domande di autogoverno sarebbero state soddisfatte e, dall'altra, il sistema elettorale sarebbe stato sufficientemente proporzionale da impedire all'SNP di ottenere una maggioranza assoluta dei seggi nel parlamento devoluto. Dopo due mandati di governo di coalizione tra laburisti e liberal-democratici, tuttavia, l'SNP conquistò la maggioranza relativa dei seggi nel 2007, formando un governo di minoranza. Nel 2011 riuscì nell'impresa di ottenere la maggioranza assoluta. Pur perdendola successivamente, l'SNP rimase saldamente al governo della regione, con circa metà dei seggi totali, dopo le elezioni del 2016 e del 2021. Nel 2007, non avendo una maggioranza sufficiente per portare a compimento il suo disegno indipendentista, l'SNP promosse una *National Conversation* sul futuro della Scozia, nel quale si ipotizzavano scenari per il raggiungimento dell'indipendenza o, quantomeno, di

---

<sup>554</sup> Dal 2002 al 2007 a Belfast fu nuovamente imposto il governo immediato di Londra, e non vi fu un governo locale con cui coordinarsi.

<sup>555</sup> J. Burnham, *Fragmentation and Central Control: Competing Forces in a Disunited Kingdom*, in J. Ruano e M. Profiroiu (a cura di), *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017, p. 144.

un'autonomia più marcata<sup>556</sup>. In risposta, i partiti unionisti, assistiti dal governo centrale, istituirono la cd. "Commissione Calman", con lo scopo di valutare la performance della *devolution* in Scozia in quei primi dieci anni. I rapporti della Commissione rivelarono una notevole popolarità e un buon funzionamento dell'autonomia scozzese<sup>557</sup>. Non consigliò l'ampliamento delle competenze legislative del Parlamento Scozzese, ma evidenziò un rilevante difetto dello stato delle cose: agli scozzesi era concesso di aumentare o diminuire lo scaglione più basso dell'imposta sul reddito di non oltre tre centesimi per lira sterlina rispetto a quanto sancito a Westminster, un margine tanto ridotto da non aver mai invogliato le istituzioni devolute a esercitare tale potere. Tutti gli altri poteri relativi al fisco, con l'eccezione di quanto stabilito per gli enti locali, appartenevano al governo centrale, né l'esecutivo scozzese poteva fare ricorso all'indebitamento, finendo così per essere del tutto dipendente dai trasferimenti dal centro. Questi erano allocati, in Scozia come in Galles e in Irlanda del Nord, sulla base della cd. "Formula di Barnett", che faceva riferimento alla popolazione delle regioni e alla spesa inglese nelle aree di competenza devoluta. La formula risulta essere piuttosto generosa per la Scozia, e, negli anni, ha subito numerose critiche, e è stata persino sconfessata dal suo stesso ideatore<sup>558</sup>. La Commissione Calman concentrò la propria critica in particolare su due aspetti: in primo luogo, vincolando il finanziamento scozzese alle scelte del governo centrale per l'Inghilterra, si privava Holyrood di una significativa autonomia nella pratica; in secondo luogo, come conseguenza, la responsabilità del Governo scozzese era ridotta, poiché era responsabile della spesa di denaro, ma non della sua riscossione, facendo sì, in questo modo, che le competizioni elettorali fossero incentrate su promesse di spesa piuttosto che su scelte di politica fiscale, e che la responsabilità per i propri fallimenti potesse venire addossata facilmente a Westminster, colpevole di non aver finanziato

---

<sup>556</sup> Scottish Government, *Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*, 2008.

<sup>557</sup> Cfr. Commission on Scottish Devolution, *The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report*, 2008; Commission on Scottish Devolution, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century: Final Report*, 2009.

<sup>558</sup> Cfr. S. Swinford, *My funding formula for Scotland is a 'terrible mistake', Lord Barnett admits*, in *The Telegraph*, 16 settembre 2014, reperibile presso <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scottish-independence/11100400/My-funding-formula-for-Scotland-is-a-terrible-mistake-Lord-Barnett-admits.html>.

adeguatamente la Scozia. Alcune delle raccomandazioni della Commissione Calman vennero recepite dallo *Scotland Act 2012*, il quale *inter alia* diede al Parlamento Scozzese il potere di: 1) aumentare o diminuire l'imposta sul reddito fino a dieci centesimi per lira sterlina, mentre veniva ridotto in maniera corrispondente il trasferimento dal governo centrale e obbligato il Parlamento Scozzese a definire una "aliquota scozzese di imposta sul reddito", in maniera tale da costringere le istituzioni devolute a compiere una scelta e assumersene la responsabilità; 2) legiferare autonomamente sull'imposta di bollo e sull'imposta sulle discariche; 3) ricorrere all'indebitamento, con il consenso del governo centrale, fino a cinque miliardi di sterline. Il rapporto conclusivo della Commissione Calman aveva suggerito anche diverse riforme del funzionamento del governo centrale, immaginando rapporti intergovernativi e interparlamentari più stretti, nonché un qualche *entrenchment* della *Sewel Convention*, ma nulla fu fatto su questo punto.

Nel 2012, tuttavia, lo *Scotland Act 2012* era già stato superato dagli eventi. L'anno precedente l'SNP aveva ottenuto una maggioranza assoluta nel Parlamento Scozzese e intendeva allora procedere con un referendum sull'indipendenza della Scozia. Nell'ottobre del 2012 venne raggiunto un accordo tra Holyrood e Westminster per la celebrazione di un referendum sul tema. Durante la campagna referendaria, divenne presto evidente che, nel pubblico scozzese, vi fosse un certo appetito, se non per la piena indipendenza, per ancora maggiore autonomia. Per tale ragione, due giorni prima del voto, il 16 settembre 2014, i leader dei tre maggiori partiti unionisti (Conservatori, Laburisti, Liberal-Democratici) promisero, sulla prima pagina del *Daily Record*, che, in caso di vittoria dell'unionismo, nuovi poteri sarebbero stati devoluti alla Scozia<sup>559</sup>. Subito dopo l'esito del referendum, favorevole agli unionisti, il governo promosse la creazione di una commissione interpartitica per dare seguito alla promessa fatta, la cosiddetta "Commissione Smith", che, due mesi dopo, pubblicò un rapporto<sup>560</sup> contenente alcune proposte che sarebbero state poi implementate dallo *Scotland Act 2016*. La legge del 2016 affrontò

---

<sup>559</sup> D. Clegg, *David Cameron, Ed Miliband and Nick Clegg sign joint historic promise which guarantees more devolved powers for Scotland and protection of NHS if we vote No*, *Daily Record*, 15 settembre 2014, reperibile presso <https://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/david-cameron-ed-miliband-nick-4265992>.

<sup>560</sup> *Report of the Smith Commission for Devolution of Further Powers to the Scottish Parliament*, 2014.

principalmente tre problemi. In primo luogo, rafforzò l'autonomia fiscale della regione, in particolare con riguardo all'imposta sul reddito, ma non solo<sup>561</sup>. In secondo luogo, vennero ampliate le competenze del Parlamento Scozzese (ma non quanto era stato richiesto): in particolare venne dato all'assemblea il potere di decidere della propria composizione e del sistema elettorale<sup>562</sup>, della previdenza sociale<sup>563</sup> e finanche dell'aborto<sup>564</sup>. Infine, gli articoli 1 e 2 della legge sancivano, come già accennato, rispettivamente che «*The Scottish Parliament and the Scottish Government are a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements*» e che «*the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament*», dichiarazioni di grande rilevanza politica, ma di scarsa solidità giuridica, in mancanza di meccanismi per far valere queste disposizioni.

In Galles la situazione è ben diversa. Per citare Richard Rawlings: «*Welsh constitutional policy is essentially framed by the fact of Cardiff having the only devolved administration fully committed to the United Kingdom and, more generally, the Labour Party's continued dominance of Welsh electoral politics throughout the period of democratic devolution*»<sup>565</sup>. Oltre a questo, si può citare il ridotto peso demografico e geografico rispetto alla Scozia - due milioni di abitanti meno e nessuna riserva petrolifera al largo delle coste gallesi - che ha portato il percorso gallese verso l'autonomia a essere molto più lento. Anche qui si vedono piccoli passi avanti nella normativa a seguito di rapporti di commissioni *ad hoc*. Il *Government of Wales Act 2006* fu il frutto del rapporto della Commissione Richard<sup>566</sup> e, come già accennato, creò un vero e proprio organo esecutivo in Galles. Gli *Wales Act* del 2014 e del 2017, invece, furono il

---

<sup>561</sup> *Scotland Act 2016*, artt. 13-21.

<sup>562</sup> P. Reid, *Elections and Super-Majorities: Simply Another Staging Post?*, in *Edinburgh Law Review* 20(3), 2016, pp. 367-372.

<sup>563</sup> T. Mullen, *Devolution of Social Security*, in *Edinburgh Law Review*, 20(3), 2016, pp. 382-388.

<sup>564</sup> M. Neal, *Devolving abortion law*, in *Edinburgh Law Review*, 20(3), 2016, pp. 399-404.

<sup>565</sup> R. Rawlings, *The Welsh Way/Y Ffordd Gymreig*, in J. Jowell e C. O'Conneide (a cura di), *The Changing Constitution* (cit.), p. 298.

<sup>566</sup> *Report of the (Richard) Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly*, 2004.

frutto della Commissione Silk<sup>567</sup>. Nel 2014 vennero devoluti all'Assemblea Nazionale per il Galles poteri fiscali simili a quelli concessi alla Scozia due anni prima. Nel 2017, oltre ad ampliare l'autonomia gallese in maniera simile a quanto fatto con la Scozia l'anno precedente, Westminster operò il cambiamento più significativo, adottando anche per il Galles il modello dei *reserved powers*; questo modello, già vigente in Scozia dal 1998, comporta che qualsiasi materia non espressamente riservata a Westminster ricada nella competenza dell'Assemblea Nazionale per il Galles (che dal 2020 ha cambiato nome in *Senedd Cymru*, "Parlamento Gallese"), rovesciando l'impostazione precedente, secondo cui spettava a Westminster tutto ciò che non fosse espressamente assegnato a Cardiff. Data la mancanza di ambizioni indipendentiste, l'apporto gallese alle dinamiche territoriali del Regno Unito è identificabile con un tentativo di definire meglio gli strumenti di raccordo fra centro e periferia, al fine di tutelare l'autonomia regionale. Sia l'attuale *First Minister* gallese sia il suo predecessore hanno invocato riforme in questo senso<sup>568</sup>. Il modello dei concordati e dei *memorandum of understanding* (MoU), basato, in definitiva, sulla buona volontà delle parti, è stato criticato per una fondamentale mancanza di stabilità e di coordinazione, nonché perché si prestava molto al dominio del centro su Scozia e Galles, nonché per la mancanza di trasparenza dei rapporti fra esecutivi devoluti e governo centrale<sup>569</sup>.

La legge del 2017 rispose solo in parte alle richieste gallesi. Gli articoli 1 e 2 sono presi quasi parola per parola dallo *Scotland Act 2016* e sanciscono, rispettivamente, la solidità delle istituzioni devolute nell'ordinamento costituzionale britannico e una dichiarazione di aderenza alla *Sewel Convention*. Altri poteri devoluti sono quelli sulla dimensione e sul sistema elettorale

---

<sup>567</sup> *Report of the (Silk) Commission on Devolution in Wales: Part 1, Financial Powers to Strengthen Wales*, 2012; *Part 2, Legislative Powers to Strengthen Wales*, 2014.

<sup>568</sup> Carwyn Jones, *Our Future Union - A perspective from Wales*, 2018, reperibile presso <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/keynote-speech-rt-hon-carwyn-jones-am-minister-wales-our-future-union---perspective-wales>; Mark Drakeford, *The Future of Devolution: the UK after Brexit*, 2019, reperibile presso: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/events/future-devolution-uk-after-brexite-keynote-speech-mark-drakeford>.

<sup>569</sup> Cfr. House of Lords Constitution Committee, *Inter-Governmental Relations in the United Kingdom* (cit.); House of Commons public Administration and Constitutional Affairs Committee Sixth Report of Session 2016-2017, *The Future of the Union: Inter-institutional Relations in the UK*, HC 839, The Stationery Office, Londra, 2016.

dell'assemblea rappresentativa, nonché sull'abbassamento dell'età per poterne eleggere i membri, portata a 16 anni nel 2020<sup>570</sup>. Oggetto di controversia fu la necessità del consenso del governo centrale sulle decisioni dell'esecutivo gallese su una serie di materie, elencate in dettaglio<sup>571</sup>. In questo senso è marcata la differenza con l'autonomia concessa alla Scozia, al cui esecutivo furono trasferiti in via generale i poteri dei Ministri della Corona nelle materie devolute già dal 1998. Il problema, nel caso gallese, è la riluttanza di Whitehall a compromettere la storica unità dell'ordinamento giuridico fra Inghilterra e Galles<sup>572</sup>, mai invece perfetta con la Scozia o con l'Irlanda (e poi l'Irlanda del Nord), le cui leggi furono in buona parte salvaguardate dai relativi *Act of Union*. Il disegno di legge che portò allo *Wales Act 2017* intendeva mantenere «*a general level of protection*» dell'unità dell'ordinamento in ambito civile e penale, concedendo all'Assemblea Nazionale per il Galles appena «*some latitude to modify these areas*»<sup>573</sup>.

Il Governo Gallese è stato molto proattivo nella ricerca di maggiore autonomia e di una migliore sistemazione costituzionale della *devolution* in generale e, nel 2016, propose a Westminster il *Government and Laws in Wales draft bill*. Si trattava non di un mero “testo unico della *devolution*”, ma di una vera e propria carta costituzionale di un'entità federata<sup>574</sup>. Fatta salva l'ovvia riserva di materie cruciali a Whitehall (difesa, esteri, cittadinanza), la bozza prevedeva l'istituzione di una «*distinct jurisdiction*» e una separazione abbastanza marcata dell'ordinamento giudiziario, da implementare per gradi, al fine di permettere una transizione agevole. La legge del 2017 recepì in minima parte le ambizioni espresse da Cardiff, permettendo all'Assemblea di alterare il diritto privato nella

---

<sup>570</sup> *Senedd and Elections (Wales) Act 2020*.

<sup>571</sup> *Wales Act 2017*, art. 21 e Allegato 4.

<sup>572</sup> I due *Laws in Wales Act* del 1535 e del 1542 sancirono l'unificazione del diritto di Inghilterra e Galles (*rectius*: l'imposizione del diritto inglese in Galles). Nel XVIII secolo venne addirittura chiarito dallo *Wales and Berwick Act 1746* che qualsiasi riferimento all'Inghilterra nella legislazione dovesse applicarsi anche al Galles. Questo aspetto della legge del 1746 fu emendato solo duecento anni dopo dallo *Welsh Language Act 1967*, che diede origine alla locuzione, oggi comune, *England and Wales*.

<sup>573</sup> HM Government, *Explanatory Notes to Draft Wales Bill*, 2015, para. 32.

<sup>574</sup> Si veda Welsh Government, *Explanatory Summary to Government and Laws in Wales draft bill*, 2016, reperibile presso <https://senedd.wales/media/dypjvqp1/explanatory-summary-for-government-laws-in-wales-bill-english-website-version.pdf>.

misura in cui non vengano intaccate materie riservate a Westminster - ma il numero di queste è piuttosto alto - e di agire in minima parte anche in campo penale, non potendo agire sui reati di maggiore gravità o su concetti giuridici fondamentali<sup>575</sup>. Il Galles arriva a fronteggiare l'impatto dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, dunque, in una posizione ancora più fragile di quella della Scozia.

Storia a sé anche qui fa l'Irlanda del Nord, in cui gli elementi di consociativismo con cui è stato progettato il sistema ne rendono possibile la tenuta, ma certamente non rendono facile all'esecutivo fornire risposta ai problemi socio-economici della regione<sup>576</sup>. Il fatto che l'Irlanda del Nord non sia uno stato sovrano non aiuta: i partiti locali sanno che esiste sempre per loro l'opzione di far saltare il tavolo delle trattative durante la formazione dell'esecutivo e arriverà il governo immediato di Londra, che garantirà comunque l'afflusso di denaro alla regione e non sarà mai davvero intollerabile per il fronte unionista. Al principio del 2023, si sono tenute sette elezioni per l'Assemblea dell'Irlanda del Nord (1998, 2003, 2007, 2011, 2016, 2017, 2022) e si è assistito a una progressiva polarizzazione politica, in particolare fra la destra unionista del DUP e la sinistra nazionalista dello Sinn Féin, divenuto il primo partito nel 2022 a causa di divisioni fra gli unionisti. Il funzionamento dell'Assemblea, come la cadenza irregolare delle sue elezioni lascia intuire, è stato tutt'altro che ottimale. Nel 1999, le istituzioni locali divennero operative ben diciassette mesi dopo la prima elezione dell'Assemblea, a causa della riluttanza degli unionisti a condividere il potere con il Sinn Féin finché non fossero stati fatti concreti passi in avanti nel disarmo dell'*Irish Republican Army*, di cui il Sinn Féin era considerato il volto istituzionale, e di altri gruppi paramilitari. Seguirono poi brevi interruzioni nel 2000 e nel 2001, nuovamente dovute a timori legati al tema del disarmo. Durante la seconda interruzione il DUP tentò di ottenere un più lungo commissariamento adducendo la mancata elezione del *First Minister* entro le scadenze previste dal *Northern Ireland Act*, ma la Commissione d'Appello della Camera dei Pari rispose che l'importanza del processo di pace era tale da non poter permettere a formulazioni restrittive della lettera della

---

<sup>575</sup> *Wales Act 2017*, Allegato 2.

<sup>576</sup> Si vedano: J. McGarry e B. O'Leary, *The Northern Ireland conflict: consociational engagements*, Oxford University Press, Oxford, 2004; R. Taylor, *Consociational theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland conflict*, Routledge, Abingdon, 2009.



legge di comprometterlo<sup>577</sup>. Più grave l'interruzione avvenuta tra il 2002 e il 2007, scatenata dall'arresto di tre membri del Sinn Féin per l'accusa di spionaggio<sup>578</sup>. Nonostante la celebrazione di nuove elezioni nel 2003, la situazione rimase bloccata, poiché il DUP continuò a mantenere per anni una linea ostruzionista. Nel 2006, gli attori locali, con l'assistenza dei governi britannico e irlandese, raggiunsero un accordo nella cittadina scozzese di St. Andrews, facendosi concessioni reciproche e aprendo la strada a nuove elezioni nel marzo del 2007, con il ripristino dell'autonomia nel maggio dello stesso anno. A seguito delle elezioni del 2016, i partiti minori rifiutarono di partecipare all'esecutivo, benché ne avessero diritto, accusando DUP e Sinn Féin di aver formato un duopolio che escludesse qualsiasi altra forza politica dall'esercizio del potere reale. Meno di un anno dopo, in ogni caso, l'esecutivo cadde, principalmente per via dell'emersione di un danno erariale di mezzo miliardo di sterline causato dalla negligenza di una ministra, ma anche per divergenze fondamentali legate al tema dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea e altri problemi irrisolti da anni. A fronte del rifiuto del Sinn Féin di nominare un nuovo *Deputy First Minister*, elezioni anticipate si sono tenute nel 2017. Il Sinn Féin continuò a impedire la formazione di un nuovo esecutivo per quasi tre anni, pretendendo l'adempimento di alcune condizioni, fra cui spiccava una riforma dello status della lingua irlandese nella regione. La situazione fu sbloccata solo il 10 gennaio 2020, con il raggiungimento di un accordo battezzato *New Decade, New Approach*, anche stavolta mediato da Londra e Dublino, con cui il DUP si impegnò a soddisfare alcune richieste dei nazionalisti<sup>579</sup>. Tuttavia, il disaccordo sui dettagli di alcune misure e lo scoppio della pandemia da COVID-19 hanno portato a un continuo rinvio dell'implementazione delle misure richieste dai nazionalisti, fino alle elezioni di maggio 2022. A seguito di queste ultime, è stato il DUP a rifiutare di cooperare per la creazione di un nuovo esecutivo, citando il *Northern Ireland Protocol* (NIP) come ostacolo da superare affinché riprenda la

---

<sup>577</sup> *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* [2002] UKHL 32.

<sup>578</sup> Il cd. *Stormontgate*, che si risolse in un nulla di fatto. Le accuse vennero, infine, lasciate cadere quando uno degli indagati, addirittura, risultò essere stato una spia dell'MI5 dentro l'IRA, rivelazione che ne portò all'assassinio pochi mesi dopo.

<sup>579</sup> Oltre all'abrogazione di una legge del 1737 che proibisce l'impiego dell'irlandese nei tribunali, veniva prevista l'implementazione del trilinguismo - inglese, irlandese e *Ulster Scots* - in tutti gli ambiti della vita pubblica della regione.

loro partecipazione ai lavori dell'Assemblea. A complicare la questione, divisioni nel fronte unionista hanno portato lo Sinn Féin a ottenere la maggioranza relativa e, con essa, il diritto di nominare il nuovo *First Minister*. Benché i poteri del FM e del suo vice siano eguali, la cosa non può non apparire molto negativa agli occhi degli unionisti, già messi in seria difficoltà dal NIP. Lo stallo prolungato è risultato nell'indizione di nuove elezioni, dopo nemmeno un anno dalle precedenti.

#### 4. La *devolution* nelle corti di giustizia

Come già chiarito, il diritto di produzione parlamentare nel Regno Unito non è, normalmente, oggetto di *judicial review*, in ossequio al principio della sovranità del Parlamento. Il Parlamento Scozzese, così come il *Senedd* e l'Assemblea dell'Irlanda del Nord, invece, non è un'assemblea sovrana, in quanto i suoi poteri sono delimitati dallo un *Act*. Il controllo legislativo sugli atti di un'assemblea non sovrana non è una novità nell'ordinamento britannico, in quanto già previsto per il Parlamento dell'Irlanda del Nord dal *Government of Ireland Act 1920*. Questo controllo, tuttavia, veniva esercitato assai sporadicamente - in parte, secondo alcuni, per la mancanza di una tradizione in questo senso<sup>580</sup> - e, nei cinquant'anni di vita del Parlamento, una sola impugnazione di un suo atto ebbe successo<sup>581</sup>. Al contrario, nella *devolution* contemporanea, il controllo da parte del potere giudiziario ha un ruolo ben più rilevante. Come chiaramente esposto da Lord Rodger in *Whaley v Lord Watson*<sup>582</sup>, Holyrood «*[has] joined that wider family of parliaments [...] [which] owe their existence and powers to statute and are in various ways subject to the law and to the courts which act to uphold the law*». La questione inevitabilmente riporta al discorso sulla natura del diritto prodotto dalle assemblee devolute: abbiamo a che fare con leggi "vere" o una *species* ben mascherata di *statutory instruments*? Un tentativo d'inquadrare giuridicamente le leggi prodotte dal Parlamento Scozzese (ASP) fu fatto dalla Corte Suprema nella sentenza *AXA*

---

<sup>580</sup> J. Mitchell, *Devolution in the UK* (cit.), pp. 74-75.

<sup>581</sup> *Ulster Transport Authority v James Brown & Sons Ltd* [1953] NI 79.

<sup>582</sup> [2000] SC 340.

*General Insurance v Lord Advocate*<sup>583</sup>. Il caso aveva per oggetto un ricorso contro il *Damages (Asbestos-Related Conditions) (Scotland) Act 2009*, il quale consentiva alle persone che si trovassero in specifiche situazioni sanitarie a causa dell'esposizione all'amianto di ottenere un risarcimento, rovesciando quanto deciso dalla Camera dei Pari l'anno precedente in *Rothwell v Chemical and Insulating Co Ltd.*<sup>584</sup>. Uno degli argomenti dei ricorrenti era che gli ASP andassero considerati una forma di *delegated legislation* e, pertanto, passibili di *judicial review* secondo i principi del *common law*. Nello specifico, nella pronuncia *Rothwell* la Camera dei Pari aveva sancito che quelle specifiche condizioni non causassero un danno reale, e, su questa base, la legislazione scozzese sarebbe dovuta venire cassata per irragionevolezza<sup>585</sup>. La Corte Suprema non fu persuasa dalle argomentazioni dei ricorrenti; se pure gli ASP trovavano la loro ragion d'essere in un *Act of Parliament*, non per questo potevano essere trattati dai giudici come degli *statutory instrument* emessi dai ministri. Secondo Lord Hope non poteva venire ignorata la natura di assemblea democraticamente eletta del Parlamento Scozzese: «*Its democratic mandate to make laws for the people of Scotland is beyond question. Acts that the the Scottish Parliament enacts which are within its legislative competence enjoy, in that respect, the highest legal authority*»<sup>586</sup>. Pertanto gli ASP non potrebbero essere cassati ai sensi del *common law* per irrazionalità, irragionevolezza o arbitrarietà, né i giudici avrebbero, in via generale, l'autorità di sostituire il giudizio di un'assemblea democraticamente eletta con il proprio. Secondo Lord Reed, le normali basi per il controllo da parte del potere giudiziario non troverebbero bene applicazione nel caso degli ASP. Nei limiti dello *Scotland Act*, il potere di legiferare del Parlamento Scozzese «*is as ample as it could possibly be [...] The Act leaves it to the Scottish Parliament itself, as a democratically elected legislature, to determine its own policy goals. It has to decide for itself the purposes for which its legislative powers should be used, and the political*

---

<sup>583</sup> [2012] 1 AC 868.

<sup>584</sup> [2008] AC 281.

<sup>585</sup> Più precisamente, si faceva riferimento alla storica sentenza *Associated Provincial Picture Houses Ltd. v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223, in cui vennero stabiliti i criteri dell'irragionevolezza delle decisioni di un *public body* che le rendessero suscettibili di annullamento da parte dei tribunali.

<sup>586</sup> *AXA General Insurance v Lord Advocate*, para. 46.

*and other considerations which are relevant to its exercise of these powers.»*<sup>587</sup> Entrambi i giudici, tuttavia, precisarono l'esistenza di circostanze in cui sarebbe stato ammissibile cassare gli ASP che contravvenissero al *rule of law*, pur arrivando a questa conclusione attraverso ragionamenti diversi. Secondo Lord Hope, esistono limiti di natura costituzionale anche per le assemblee democraticamente elette; siccome il *rule of law* è «*the ultimate controlling factor on which our constitution is based [...] the judges must retain the power to insist that legislation of that extreme kind is not law which the courts will recognise.*»<sup>588</sup> Lord Reed, invece, si appellò al principio di legalità. A suo parere, nell'approvare lo *Scotland Act*, il Parlamento non ha legiferato in un vuoto, ma all'interno di un preciso ordinamento costituzionale, e non è pensabile che abbia creato un organismo libero di infrangere diritti fondamentali o di violare il *rule of law*<sup>589</sup>. Questa sentenza sembra dunque sostenere l'esistenza del Parlamento Scozzese (e, per analogia, di tutte le assemblee devolute) all'interno di un ordine costituzionale nel quale gode, sì, di notevole autonomia, ma i cui principi generali vincolano in qualche misura l'azione del legislatore scozzese e non possono essere ignorati. Questa conclusione pare confermata dalla pronuncia della Corte Suprema nel caso *H v Lord Advocate*<sup>590</sup>, in cui i giudici ritennero che lo *Scotland Act* fosse un *constitutional statute*, e, pertanto, non passibile di abrogazione implicita.

Le basi sulle quali impugnare gli ASP - ma anche gli atti dei ministri scozzesi - sono, dunque, principalmente quelle illustrate all'articolo 29 dello *Scotland Act 1998*. In primo luogo, ovviamente, non è ammessa legislazione che pretenda di trovare applicazione fuori dal territorio scozzese. Di seguito, la restrizione più rilevante è quella per materia. L'Allegato 5 della legge stabilisce quali siano le aree di competenza esclusiva del Parlamento del Regno Unito, in cui il Parlamento Scozzese non può legiferare<sup>591</sup>. Inoltre, l'Allegato 4 elenca una serie

---

<sup>587</sup> *Ibid.*, para. 146.

<sup>588</sup> *Ibid.*, para. 51.

<sup>589</sup> *Ibid.*, para. 153.

<sup>590</sup> [2013] 1 AC 413.

<sup>591</sup> L'elenco è abbastanza ampio e non si limita alle materie più ovvie (la Corona, gli affari esteri, la difesa), ma copre anche un discreto numero di materie interne non scontate (gioco d'azzardo, sperimentazione su animali, intrattenimento, ecc) nonché commercio e industria.

di leggi specifiche che gli scozzesi non possono modificare<sup>592</sup>. Infine, gli ASP non possono confliggere con la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo<sup>593</sup> e è fatto divieto al Parlamento Scozzese di rimuovere il *Lord Advocate* dalla sua posizione di direzione dell'azione penale nella regione. Le questioni sulla competenza del Parlamento Scozzese sono note come *devolution issues*, termine che si ritrova nell'articolo 98 e nell'Allegato 6 allo *Scotland Act*, ma anche nell'articolo 109 e nell'Allegato 8 al *Government of Wales Act*, nonché nell'articolo 79 e nell'Allegato 10 al *Northern Ireland Act*. La definizione di *devolution issue* varia leggermente fra le tre leggi, ma una buona è quella che ne diede Lord Hardie nel dibattito parlamentare che portò all'approvazione dello *Scotland Act*: «*devolution issues are essentially issues about the legislative competence of the Parliament and the devolved competence of the Scottish Executive*»<sup>594</sup>. Gli appigli per l'impugnazione di un ASP sono, quindi, piuttosto numerosi. Ciononostante, le impugnazioni risultano essere state un numero comparativamente ridotto<sup>595</sup>, probabilmente in ragione dell'efficacia dei controlli durante l'*iter* legislativo<sup>596</sup>. Ciononostante, sono state un numero sufficiente perché un certo corpo di giurisprudenza abbia iniziato a formarsi. Con rispetto allo status nell'ordinamento britannico delle leggi che hanno sancito la creazione delle tre assemblee devolute e conferito loro poteri, nei primi anni dopo il 1998, vi furono tentativi di impiegare alcuni *obiter dicta* della pronuncia *Robinson* per sostenere che tali leggi fossero, come i Pari avevano detto del *Northern Ireland Act 1998*, effettivamente delle costituzioni, e,

---

<sup>592</sup> Perlopiù si tratta di leggi che garantiscono che non venga compromessa l'identità del diritto inglese e scozzese in alcune materie cruciali (per esempio, gli articoli degli *Act of Union* che garantiscono la libera circolazione di beni fra Scozia e Inghilterra e Galles).

<sup>593</sup> Poco dopo l'implementazione dello *Scotland Act 1998*, per esempio, l'indipendenza dei sceriffi, che in Scozia svolgono un ruolo nelle corti inferiori, fu oggetto del caso *Starrs and Chalmers v Procurator Fiscal, Linlithgow* [2000] HRLR 191. Tali figure erano nominate dal *Lord Advocate*, che è anche membro dell'esecutivo scozzese, risultando così in una violazione dell'articolo 6 della Convenzione.

<sup>594</sup> HL Hansard, 8 ottobre 1998, Vol. 593, col. 583-584.

<sup>595</sup> Cfr. C. McCorkindale, A. McHarg e P.F. Scott, *The Courts, Devolution, and Constitutional Review*, in *University of Queensland Law Review*, 36(2), 2017, pp. 289-310.

<sup>596</sup> Cfr. C. McCorkindale, e J.L. Hiebert, *Vetting bills in the Scottish Parliament for legislative competence*, in *Edinburgh Law Review*, 21(3), 2017 pp. 319-351.

pertanto, che andassero interpretate «*generously and purposively*»<sup>597</sup>. Questo approccio, che considerava tali leggi come dotate di particolare qualità, portava a concedere al Parlamento Scozzese il beneficio del dubbio nella determinazione della propria competenza al momento dell'approvazione di un ASP e fu costantemente respinto dalle pronunce che seguirono. Nel caso *Imperial Tobacco*, Lord Hope affermò chiaramente che «*the description of the Act as a constitutional statute cannot be taken, in itself, to be a guide to its interpretation*», ma, anzi, lo *Scotland Act* «*must be interpreted in the same way as any other rules that are found in a UK statute*»<sup>598</sup>. Il giudice aggiungeva che «*The best way of ensuring that a coherent, stable and workable outcome is achieved is to adopt an approach to the meaning of a statute that is constant and predictable*», obiettivo che si sarebbe raggiunto solamente interpretando la legge «*according to the ordinary meaning of the words used*»<sup>599</sup>. Con questa pronuncia i giudici mostrarono di non voler interpretare la legge prestando attenzione al contesto della sua stesura o, più chiaramente, allo scopo della sua creazione, restituendone una concezione quasi spregiativa. Difficile non vedere la lunga ombra di considerazioni di natura intimamente politica in questa giurisprudenza. I giudici non si sono fatti grandi problemi a riconoscere uno *status* costituzionale allo *Scotland Act* quando ciò poteva venire fatto senza che vi fosse molto in gioco, ma sono stati restii ad ammettere che il processo devolutivo abbia riformato la Costituzione britannica oltre la lettera dei testi approvati dal Parlamento, come esplicitato nella pronuncia *Scottish Continuity Bill*<sup>600</sup>, di cui più avanti. In questo senso spicca per le diverse conclusioni la sopracitata pronuncia *H v Lord Advocate*, ma, principalmente, per la mancanza di seguito e per il suo relativo “isolamento” nella giurisprudenza.

La pronuncia *Imperial Tobacco*, oltre a risolvere la questione della “qualità” costituzionale dello *Scotland Act*, tratta anche l'argomento dell'approccio da adottare nel momento di delimitare il confine tra le materie devolute alla Scozia e quelle riservate a Westminster. Secondo Lord Hope, il ruolo del giudice non è

---

<sup>597</sup> *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* (cit.), para. 11.

<sup>598</sup> *Imperial Tobacco v Lord Advocate* [2012] UKSC 61, para. 15.

<sup>599</sup> *Ibid.*, para. 14.

<sup>600</sup> «*The constitutional framework underlying the devolution settlement is neither more nor less than what is contained in the Scotland Act construed on principles which are now well settled*» *Scottish Continuity Bill*, para. 35.

quello d'identificare a quale livello si legiferi meglio su di una data materia - il Parlamento del Regno Unito ha già compiuto quella scelta, in notevole dettaglio, quando ha approvato lo *Scotland Act* - ma quello di applicare le regole stabilite dalla legge in questione «*bearing in mind that a provision may have a devolved purpose and yet be outside competence as it contravenes one of the rules*»<sup>601</sup>. La Corte Suprema richiede dunque che si identifichi lo *scopo* di una disposizione di legge, al fine di capire se questa fa riferimento a una materia riservata a Westminster, violando, in definitiva, l'articolo 29 dello *Scotland Act*. I giudici ammettono che una disposizione possa avere più di un solo scopo e, in questo caso, «*the fact that one of its purposes relates to a reserved matter will mean that the provision is outside competence, unless the purpose can be regarded as consequential and thus of no real significance when regard is had to what the provision overall seeks to achieve*»<sup>602</sup>. Inoltre, chiariscono i fattori da prendere in considerazione per interpretare che cosa possa considerarsi “materia riservata”, includendo le rubriche e le note a margine dell'Allegato 5 dello *Scotland Act*, nonché le note accessorie all'allora disegno di legge. Concentrandosi sul linguaggio impiegato, poi, trovano che, entro limiti ben definiti, l'operazione devolutiva fosse concepita come un «*generous settlement of legislative authority*»<sup>603</sup>. Il legislatore britannico avrebbe quindi formulato la legge in maniera da dare al Governo Scozzese il beneficio del dubbio riguardo allo scopo degli ASP da esso voluti e, di conseguenza, alla validità di questi. Tuttavia, la formulazione delle norme relative alla competenza del Parlamento Scozzese è spesso talmente restrittiva e dettagliata da ridurre il valore della giurisprudenza sul tema, poiché dire molto sull'interpretazione della disposizione regolante una competenza specifica non dice necessariamente un granché sull'interpretazione di altre disposizioni su cui la giurisprudenza non esiste ancora.

Queste pronunce possono venire lette nel contesto di una più ampia giurisprudenza della *devolution*? Solamente in parte. Fin dall'inizio del processo costituzionale, vi sono state dispute giudiziarie anche sulla competenza dell'Assemblea Nazionale per il Galles, prima sulla validità di un

---

<sup>601</sup> *Imperial Tobacco*, para. 13.

<sup>602</sup> *Ibid.*, para. 43.

<sup>603</sup> *Ibid.*, para. 15.

regolamento<sup>604</sup> e, dopo il 2006, sulla sua competenza legislativa<sup>605</sup>. Tuttavia, come già accennato, l'autonomia legislativa data al Galles dal *Government of Wales Act 2006* continuava a differenziarsi da quella scozzese per l'impiego di un modello di "poteri conferiti", per cui spettava a Westminster tutto ciò che non era espressamente assegnato a Cardiff Bay, rovesciando l'impostazione impiegata per la Scozia, la quale fu adottata anche per il Galles solo nel 2017. La fondamentale differenza, perdurata fino a pochi anni fa, ha ostacolato a lungo l'emersione di una giurisprudenza comune all'intero processo devolutivo, caratterizzato fin dall'inizio da visibili asimmetrie. Negli anni, i giudici non hanno comunque rifiutato di trasporre, occasionalmente, principi stabiliti in relazione alla Scozia nelle cause aventi per oggetto la legislazione gallese, come nella pronuncia *Local Government Byelaws (Wales) Bill*, in cui, tuttavia, Lord Neuberger notò come, nonostante la somiglianza delle parole impiegate nel lessico della *devolution*, «*they are found in different statutes, and one must therefore be wary of assuming that they have precisely the same effect*»<sup>606</sup>. Ciononostante, questa impostazione, favorevole a una trasposizione dei principi validi per la Scozia anche al Galles fu ribadita anche nel caso *Agricultural Wages*, in cui la Corte Suprema confermò che un disegno di legge relativo a un potere conferito all'Assemblea Nazionale per il Galles rientrasse nelle sue competenze anche se «*in principle it might also be capable of being classified as relating to a subject which has not been devolved*»<sup>607</sup>. Questo approccio giurisprudenziale è stato tentato anche in senso inverso: nella pronuncia "scozzese" *Christian Institute*, i giudici, per chiarire quale fosse l'approccio adeguato con cui ricercare lo scopo di una disposizione, al fine di stabilire se questa sia relativa a una materia riservata, fecero esplicito riferimento non solo a *Imperial Tobacco*, ma anche ad *Agricultural Wages*<sup>608</sup>. Tuttavia, nella sopracitata

---

<sup>604</sup> *R (on the application of South Wales Sea Fisheries) v National Assembly for Wales* [2001] EWHC Admin 1162.

<sup>605</sup> *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3.

<sup>606</sup> *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012 – Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53, para. 50.

<sup>607</sup> *Agricultural Sector (Wages) Bill – Reference by the Attorney General for England and Wales* [2014] UKSC 43, para. 67.

<sup>608</sup> *The Christian Institute and others v The Lord Advocate* [2016] UKSC 51, para. 30.



sentenza *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill*, precedente di due anni lo *Wales Act 2017*, Lord Mance evidenziò i limiti di questo approccio assimilatore, giacché la formulazione *relates to*, nel contesto della competenza per materia, pur essendo definita in maniera identica nella legislazione scozzese e gallese, era impiegata, nello *Scotland Act 1998*, «*to define not the competence conferred to the devolved Parliament, but the competence reserved to the Westminster Parliament*»<sup>609</sup>. La conseguenza di ciò era che dare un'interpretazione restrittiva o estensiva della formulazione in questione avrebbe prodotto effetti opposti sui poteri delle due assemblee devolute, riducendo quelli del Parlamento Scozzese mentre allargava quelli dell'Assemblea Nazionale per il Galles, e viceversa<sup>610</sup>. Se pure, dunque, sicuramente esiste una giurisprudenza sulla *devolution* scozzese, è forse necessario attendere ancora qualche anno perché si possa parlare più compiutamente di giurisprudenza sulla *devolution*, senza aggettivi.

L'Irlanda del Nord, al solito, è una realtà a sé stante in cui le peculiari condizioni della regione ne condizionano anche il rapporto con il potere giudiziario. Il caso *Robinson* ha messo in luce il delicato ruolo politico dei giudici nel contesto della fragile pace nella regione. Consapevoli che qualunque loro decisione avrebbe avuto un impatto sul processo politico in Irlanda del Nord, i giudici scartarono un'interpretazione letterale del *Northern Ireland Act*, rendendosi conto che un'elezione anticipata avrebbe potuto compromettere irreparabilmente il processo di pace. In tempi più recenti, è stata particolarmente significativa in questo senso la pronuncia *Buick* della Corte d'Appello dell'Irlanda del Nord<sup>611</sup>. Come già accennato, dalle elezioni di marzo 2017 fino a gennaio 2020, la regione era senza un esecutivo funzionante. La mancanza di ministri in carica creava una difficile situazione per i membri del *civil service*, impossibilitati ad agire su una serie di questioni urgenti senza direttive da figure istituzionali. Nel mese di settembre 2017 il *Permanent Secretary* del Ministero delle Infrastrutture concesse l'autorizzazione per la costruzione di un inceneritore e di un centro di smaltimento rifiuti nella contea di Antrim, basandosi sulle nozioni che un

---

<sup>609</sup> *Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill*, para. 25.

<sup>610</sup> Come evidenziato da R. Rawlings, *Riders on the Storm*, in *Journal of Law and Society*, 42(4), 2015, p. 486.

<sup>611</sup> *Buick's (Colin) Application* [2018] NICA 26.

mancato avanzamento del progetto avrebbe portato la regione a non raggiungere gli standard UE sullo smaltimento dei rifiuti, che il costo dello smaltimento sarebbe cresciuto significativamente e che ciò avrebbe incoraggiato lo smaltimento illegale. La corte di prima istanza ritenne che il *civil servant* in questione non avesse l'autorità per compiere quell'atto, in mancanza di una decisione di un ministro. La Corte d'Appello diede ragione al giudice inferiore: un giudice seguì lo stesso ragionamento del suo collega, mentre gli altri due sostennero che questa particolare decisione, in quanto relativa a un *cross-cutting issue*, non potesse nemmeno venire assunta da un singolo ministro, ma fosse necessario il concorso dell'intero esecutivo nordirlandese. Ai sensi del *Northern Ireland Act*, infatti, l'*Executive Committee* deve concordare su tutte quelle questioni «*which cut across the responsibilities of two or more ministers*»<sup>612</sup>. Nell'agosto del 2018 l'*Attorney General for Northern Ireland* tentò di portare davanti alla Corte Suprema alcune questioni emerse nel caso *Buick*, affinché fossero chiariti i casi in cui il *civil service* potesse prendere decisioni anche in assenza del ministro competente. Al principio dell'anno seguente, tuttavia, i giudici della Corte Suprema preferirono evitare di esporsi in una materia tanto delicata e rifiutarono di giudicare sul tema, adducendo come ragione che sarebbe stato meglio dibatterne nel contesto di una causa reale e non in astratto, lasciando così la questione aperta. Poco dopo il Governo del Regno Unito provvide a togliere d'impaccio la Corte legiferando in materia in materia da rendere più facile per la pubblica amministrazione agire anche in assenza di *input* da parte di ministri<sup>613</sup>.

Non sussistono dubbi, in conclusione, sulla capacità - e, spesso, sulla volontà - dei giudici di contenere e definire i poteri delle assemblee devolute. Ciò non può sorprendere, poiché simili capacità sono conferite al potere giudiziario in pressoché qualunque stato federale o che presenti un grado significativo di decentramento politico, posto che l'autonomia territoriale esiste su uno spettro, e la divisione fra stati che si proclamano federali e stati che si proclamano unitari può non essere netta come si potrebbe immaginare. Ciò che spicca, nel contesto britannico, è la mancanza di reale controllo dei poteri del Parlamento del Regno Unito, che, in un contesto di crescente instabilità interna a seguito del

---

<sup>612</sup> *Northern Ireland Act 1998*, art. 28.5.

<sup>613</sup> *Northern Ireland (Executive Formation and Exercise of Functions) Act 2018*.

referendum sull'indipendenza della Scozia, del 2014, e dell'uscita del paese dall'Unione Europea, è la spada di Damocle che pende minacciosa sulle conquiste fatte finora dalle componenti non inglesi del Regno<sup>614</sup>. Conviene, dunque, ritornare sul tema della sovranità parlamentare, per vedere se, nel XXI secolo, è davvero ancora quello di cui parlava Dicey oltre cento anni fa, e come si intreccia con il processo devolutivo.

### 5. *Parliamentary Sovereignty Revisited*<sup>615</sup>

«*The United Kingdom has [...] become a federal state with a Constitution regulating the relationship between the federal centre and the component parts*»<sup>616</sup>; con queste parole, nel 2012, Lady Hale si rivolgeva al pubblico di una conferenza, facendo un'affermazione molto forte e di certo non aderente all'ortodossia costituzionale britannica. Sicuramente l'ordinamento costituzionale britannico rassomiglia una federazione più di quanto non abbia mai fatto prima, ma questo solo a uno sguardo assai superficiale. La natura asimmetrica del sistema potrebbe già far insospettire, ma non sarebbe da sola un fattore determinante. Colpisce, certamente, anche la mancanza di un Parlamento rappresentativo della sola Inghilterra; se pure esistono forme di *devolution* nei casi di Londra, dal 2000, e delle cosiddette *city-regions*, dal 2016, nessuna di queste gode di un'autonomia paragonabile a quella scozzese, gallese o nordirlandese, né, soprattutto, queste autonomie coprono l'interezza del territorio inglese. L'affermazione di Lady Hale, poi, non può non riportare alla memoria le parole di A. V. Dicey sulla sovranità parlamentare e sulla sua radicale incompatibilità con il federalismo. La caratteristica primaria di quest'ultimo è l'esistenza di una distinzione rigidamente protetta fra i poteri dei diversi livelli di governo, incompatibile con la presenza di un'assemblea sovrana

---

<sup>614</sup> Cfr. A. McHarg, *The Constitutional Case for Independence*, in A. McHarg, T. Mullen, A. Page e N. Walker (a cura di) *The Scottish independence referendum: constitutional and political implications*, Oxford University Press, Oxford, 2016, pp. 115-121.

<sup>615</sup> Il titolo è un omaggio al celebre romanzo del 1945 *Brideshead Revisited*, dello scrittore inglese Evelyn Waugh.

<sup>616</sup> Lady Hale, *The Supreme Court in the UK Constitution*, Legal Wales Lecture, 12 ottobre 2012, reperibile presso <http://www.supremecourt.uk/docs/speech-121012.pdf>.

depositaria di tutto il potere legislativo, in grado di fare e disfare tutto il diritto del paese. O le entità federate hanno garanzie solide della loro posizione nell'ordinamento costituzionale o non abbiamo affatto a che fare con un ordinamento federale, se non sul piano della retorica. Da quello che si è detto finora sul processo devolutivo, è piuttosto chiaro che non sia questo il caso nel Regno Unito. Qui il Parlamento nazionale si è ben guardato dal trasferire il proprio potere alle assemblee devolute, limitandosi a dividerlo e a mantenere la facoltà di legiferare per Scozia, Galles e Irlanda del Nord, come sancito esplicitamente nello *Scotland Act 1998*, nel *Government of Wales Act 2006* e nel *Northern Ireland Act 1998*. Le parole di Lady Hale, dunque, paiono incomprensibili, o frutto di un errore grossolano. Tuttavia, le modifiche seguenti alla legislazione della *devolution* e una lettura meno nettamente formalistica della realtà costituzionale britannica restituiscono un quadro meno netto dei rapporti centro-periferia nel Regno Unito.

Come già accennato, nel 2016 e nel 2017 sono state introdotte, rispettivamente per il Galles e la Scozia, disposizioni che definiscono le istituzioni devolute come componenti permanenti dell'ordinamento costituzionale del paese. La legislazione novellata ora si spinge ad affermare che lo scopo di queste disposizioni sia «*to signify the commitment of the Parliament and the Government of the United Kingdom*» al processo devolutivo<sup>617</sup> e che, in ragione di questo impegno, le istituzioni devolute non possano essere abolite senza il consenso dei popoli di Scozia e Galles, espresso tramite referendum<sup>618</sup>. Possiamo quindi dire che la sovranità del Parlamento del Regno Unito sia ora effettivamente limitata, in ragione di queste restrizioni? Anche qui è difficile rispondere in via affermativa con decisione. Nella pronuncia *Jackson*<sup>619</sup> alcuni *obiter dictum* sembrano suggerire che sia possibile per il Parlamento limitare il proprio potere imponendo precondizioni per l'approvazione di legislazione in futuro, ma non è affatto pacifico che ciò sia davvero possibile. Vale la pena ricordare che, ovviamente, nemmeno le disposizioni sopracitate godono, formalmente, di una speciale forza passiva, e sono passibili di abrogazione mediante l'ordinario procedimento legislativo. A ben vedere, benché si potrebbe

---

<sup>617</sup> *Scotland Act 1998*, art. 63A.2; *Government of Wales Act 2006*, art. A1.2.

<sup>618</sup> *Scotland Act 1998*, art. 63A.3; *Government of Wales Act 2006*, art. A1.3.

<sup>619</sup> *R (Jackson) v Attorney-General* [2005] UKHL 56.

leggere in quelle righe una volontà del Parlamento di spogliarsi di parte dei propri poteri, non vi è un'esplicita affermazione al riguardo e rimane un'ambiguità di fondo sul significato concreto di quelle parole. Che cosa dovrebbe significare, all'atto pratico, «*signify a commitment*»? Ancora, la norma, a ben guardare, non dice davvero che si richiede un referendum per l'abolizione delle assemblee devolute, ma *dichiara* che queste ultime non saranno abolite senza un previo voto sul tema, una formulazione insolita nella legislazione britannica, che dovrebbe sancire che cosa è e non è diritto, non fare dichiarazioni di principio. Neppure ci si può appigliare alla trasposizione della *Sewel Convention* nel diritto positivo<sup>620</sup> per tentare di sostenere che vi siano delle restrizioni alla sovranità del Parlamento. Si è già detto di come, nella pronuncia *Miller I*, i giudici abbiano ritenuto che la mera menzione di una convenzione in un *Act* non le conferisse alcuna vincolatività giuridica<sup>621</sup>. Essa rimaneva una convenzione, e definire il funzionamento e i limiti delle convenzioni costituzionali non sarebbero stata competenza dei giudici, ma del “mondo della politica”<sup>622</sup>.

La Corte Suprema è poi tornata sul tema nei casi *Miller I* e *Scottish Continuity Bill*. Si è già detto come nella prima delle due la Corte Suprema considerò la natura della *Sewel Convention*, negando che il consenso del Parlamento Scozzese fosse necessario per l'approvazione della legislazione relativa all'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, e citò più volte passaggi della pronuncia della Corte Suprema del Canada *Re Resolution to Amend the Constitution*. Ciò colpisce perché i giudici canadesi concessero, sì, che un tribunale non avesse il potere di far rispettare una convenzione, ma dichiararono pure, senza ambiguità, che avesse il potere di conoscere dell'esistenza di una convenzione e, soprattutto, della condotta che gli attori politici devono tenere per rispettarla. I giudici rifiutarono di concedere di poter censurare gli atti di un Governo che violasse una convenzione, ma non di avere il diritto di rispondere a domande sul tema, nonostante il potenziale impatto politico delle loro parole<sup>623</sup>.

---

<sup>620</sup> *Scotland Act 1998*, art. 28.8; *Government of Wales Act 2006*, art. 107.6.

<sup>621</sup> Cfr. Capitolo II.2.

<sup>622</sup> *Miller I*, para. 146.

<sup>623</sup> Cfr. E.C.S. Wade e A.W. Bradley, *Constitutional and Administrative Law*, Longman, Londra, 10<sup>a</sup> ed., 1985, p. 732.

I giudici britannici scelsero, invece, di trincerarsi dietro una lettura letterale dello *Scotland Act*<sup>624</sup>, dando adito a qualche perplessità. In una sentenza la cui sostanza è la riconferma del principio della centralità del Parlamento nell'ordinamento costituzionale, la Corte Suprema si rifiutò di applicare quella che, in fin dei conti, è una disposizione di un *Act*; il Parlamento, va ribadito, approvando della legislazione dice - o dovrebbe dire - quale sia *the law of the land*. Per non dire del dubbio che logicamente potrebbe sorgere: quali altre convenzioni riconosciute dal diritto positivo non possono venir fatte rispettare dai tribunali nella pratica? Viene alla mente la cd. *Ponsonby rule* sulla ratifica dei trattati internazionali, riconosciuta nel *Constitutional Reform and Governance Act 2010*. Particolarmente bizzarra, poi, l'affermazione per cui «*the policing of [Sewel's] 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*»<sup>625</sup>. Dalla promulgazione dello *Scotland Act 2016*, però, la *Sewel Convention* è nello *statute book*, è legge. Vista la disponibilità dei giudici ad affrontare frontalmente il Governo nel resto della pronuncia, risulta davvero difficile non imputare certi passaggi a una concezione centralista dello Stato, in cui il rapporto fra Westminster e le assemblee devolute è chiaramente uno di subordinazione delle seconde al primo.

Non cambiarono i toni nella pronuncia *Scottish Continuity Bill*. Si trattò della prima questione di competenza legislativa a raggiungere i tribunali. A seguito della presentazione del disegno di legge per quello che ora è lo *European Union (Withdrawal) Act 2018*, il Parlamento Scozzese si rifiutò di concedere il proprio assenso. Il disegno di legge conferiva ai ministri della Corona una delega legislativa per effettuare tutte le modifiche necessarie alla legislazione nazionale a seguito dell'uscita dall'Unione Europea, ma non si raggiunse un accordo fra Londra ed Edimburgo sull'estensione di questa delega e sul potenziale effetto di essa sulle competenze devolute. Contemporaneamente, dunque, Edimburgo approvò il *Continuity Bill* in questione, che le avrebbe permesso di decidere quali parti del diritto europeo mantenere valide in Scozia. A seguito

---

<sup>624</sup> «*The UK Parliament is not seeking to convert the Sewel Convention into a rule which can be interpreted, let alone enforced, by the courts; rather, it is recognising the convention for what it is, namely a political convention, and is effectively declaring that it is a permanent feature of the relevant devolution settlement*» *Miller I*, para. 148.

<sup>625</sup> *Ibid.*, para. 151.

dell'approvazioni, ufficiali del Governo lo impugnarono di fronte alla Corte Suprema, impedendogli così di ricevere la Sanzione Regia, cosa che si sarebbe dimostrata fatale per la validità di molte delle disposizioni del testo. La Corte riconobbe che il Parlamento Scozzese fosse competente, in teoria, a legiferare su quelle materie devolute precedentemente regolate dal diritto europeo<sup>626</sup>. Tuttavia, l'articolo 17 prevedeva che, una volta completato il processo di uscita dall'Unione Europea, la capacità dei Ministri della Corona di creare *subordinate legislation* riguardante materie devolute sarebbe ricaduta nella competenza del Parlamento Scozzese. Detta legislazione non avrebbe prodotto effetti in Scozia senza il consenso previo dei Ministri scozzesi. Pertanto, fu argomentato - con successo - dal Governo britannico che tale disegno di legge, se fosse divenuto legge, avrebbe imposto un limite al potere legislativo del Parlamento del Regno Unito. Edimburgo ribatté che questi fossero semplicemente poteri ulteriori che non avrebbero intaccato la capacità del Parlamento di Londra di legiferare, poi, per abrogare qualsiasi *subordinate legislation* creata facendo uso di essi. La Corte si trovò d'accordo con il Governo centrale, notando come l'articolo 17 del *Continuity Bill* avrebbe, nella pratica, modificato l'articolo 28.7 dello *Scotland Act 1998*, che ribadisce un potere legislativo senza limiti del Parlamento del Regno Unito in Scozia. Di qui la cassazione della disposizione incriminata in quanto *ultra vires*. Essa non solo avrebbe violato la sovranità del Parlamento, ma avrebbe anche cozzato con quegli articoli dello *European Union (Withdrawal) Act 2018* che conferivano ai ministri britannici una delega a legiferare per tutto il Regno Unito<sup>627</sup>. Come evidenziato da un commentatore: «[...] *the devolution case law has settled upon a resolutely non-federal model of sovereignty. While there were aspects [...] that drew on the Court's earlier reasoning in Axa [...] the judgment ultimately rested the Diceyan model of sovereignty that had informed Miller*»<sup>628</sup>. Il ragionamento seguito dai giudici non è, tuttavia, del tutto convincente. A un certo punto la Corte riconobbe, infatti, l'argomentazione scozzese, che l'articolo 17 non inficiasse la sovranità del Parlamento del Regno Unito, perché questo manteneva il potere di abrogare

---

<sup>626</sup> *Scottish Continuity Bill*, para. 11.

<sup>627</sup> Cfr. art. 12.1 e .2.

<sup>628</sup> Cfr. G. Anthony, *Brexit and Devolution*, in S. Kadelbach (a cura di), *Brexit – And What It Means*, Nomos, Baden Baden, 2019, p. 75.

tale articolo<sup>629</sup>, ma la modifica strisciante dell'articolo 28.7 dello *Scotland Act* si sarebbe ritrovata nel condizionamento dell'esercizio del potere legislativo di Westminster. Ancora, Holyrood avrebbe pure potuto legiferare in un secondo momento per emendare le norme prodotte dal Governo centrale, nelle materie di competenza devoluta. Il problema, per i giudici, sembra essere che Westminster avrebbe dovuto *espressamente* abrogare l'articolo 17 e ciò, di per sé stesso, sarebbe stata un'inaccettabile qualifica al suo potere. Eppure, l'accettazione della necessità di un'abrogazione esplicita in alcuni contesti non sarebbe stata nuova - si pensi allo *Human Rights Act* - e non è chiarissima la ragione per cui un simile approccio non potesse applicarsi alle disposizioni dello *Scotland Act* che dichiarano la permanenza delle istituzioni devolute nell'ordinamento britannico e che, in questo caso, offrono un riconoscimento espresso alla *Sewel Convention*. A queste si fa rapido riferimento verso l'inizio della pronuncia<sup>630</sup>, per poi ignorarle nel prosieguo. Benché anche in questa istanza i giudici si siano sforzati di evidenziare la natura strettamente giuridica del loro ruolo<sup>631</sup>, è difficile negare che una lettura decisamente conservatrice dello *Scotland Act* non picconi le basi dell'autonomia scozzese - e, di riflesso, pure quella gallese - che parevano essersi fortificate negli anni. In particolare, la pronuncia pare spazzar via le residue speranze che la *Sewel Convention* possa produrre qualche effetto giuridico, anche solo come guida all'interpretazione del diritto, né lascia pensare che le disposizioni riguardanti la permanenza delle istituzioni devolute possano ricevere un trattamento differente. È interessante notare come Lady Hale fosse membro del collegio giudicante anche nella pronuncia *Scottish Continuity Bill*, decisa all'unanimità.

In fin dei conti, non siamo di fronte a uno stato federale e non sembra che si possa dire che il processo di *devolution* sia incompatibile con la sovranità del Parlamento. La questione potrebbe bene chiudersi qua, ma sarebbe un'analisi forse superficiale e povera di sfumature. È chiaro che, giuridicamente, il Parlamento del Regno Unito esercita una chiara supremazia sulle assemblee

---

<sup>629</sup> *Scottish Continuity Bill*, para. 63.

<sup>630</sup> *Ibid.*, para. 17 e 20.

<sup>631</sup> «not [...] to form or express any view on those questions of policy, which are the responsibility of our elected representatives [...] [but] simply to determine as a matter of law whether and to what extent the Scottish Bill would be within the legislative competence of the Scottish Parliament.» *Ibid.*, para. 11.



devolute e che può abolirle quando voglia, se pure passando per la previa abrogazione della clausola di permanenza. Ne consegue che nulla di ciò che è approvato (seguendo le corrette procedure) dal Parlamento del Regno Unito può essere *contra ius*, almeno in senso stretto. Se però si vuole analizzare la questione dal punto di vista del diritto costituzionale, si odono delle note dissonanti. In Europa continentale - in gran parte dei paesi del mondo, in verità - viene naturale sussumere l'incostituzionalità nella categoria dell'illegalità, per cui un atto incostituzionale è certamente anche illegale. Non è però così nel Regno Unito, dove la mancanza di una Costituzione rigida e il diffuso ricorso alle convenzioni per informare il governo della cosa pubblica al principio democratico fanno sì che possa esistere uno scarto fra ciò che è *stricto sensu* legale e ciò che è costituzionale. Nel contesto britannico, "incostituzionale" è un'espressione che ha un significato politico-morale e non anche necessariamente giuridico<sup>632</sup>. Le convenzioni della Costituzione, di cui si è già dato conto, sono, dunque, la cosa più prossima a un *benchmark* per la costituzionalità della condotta degli organi dello Stato. Questo perché esse non sono mere prassi, ma «fatti ordinati da principi, ossia il punto d'incontro tra i principi costituzionali in tema di forma di governo e i caratteri che concretamente viene ad assumere il sistema politico»<sup>633</sup>. Nel caso della *Sewel Convention*, il principio sottostante, sancito (o riconosciuto?) dalla legislazione e dall'interezza del processo politico della *devolution*, sembra essere quello del rispetto dell'autonomia delle istituzioni devolute, che potremmo definire *di leale collaborazione*. Considerando, poi, che l'introduzione delle assemblee devolute

---

<sup>632</sup> «When an Englishman speaks of the conduct of a public man being constitutional or unconstitutional, he means something wholly different from what he means by conduct being legal or illegal. A famous vote of the House of Commons, passed on the motion of a great statesman, once declared that the then Ministers of the Crown did not possess the confidence of the House of Commons, and that their continuance in office was therefore at variance with the spirit of the Constitution. The proposer of that motion [...] did not mean that they [...] committed any breach of the Law of which the Law could take cognizance. What he meant was that the general course of their policy was one which to a majority of the House of Commons did not seem to be wise or beneficial to the nation, and that therefore, according to a conventional code as well understood and as effectual as the Law itself, they were bound to resign offices of which the House of Commons no longer held them to be worthy.» E.A. Freeman, *The Growth of the English Constitution from the Earliest Times*, Bernhard Tauchnitz, Lipsia, 1872, pp. 153-154.

<sup>633</sup> O. Chessa, *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto pubblico*, 3, 2015, p. 818.

è stata preceduta da referendum nei territori interessati, bisognerebbe considerare pure l'importanza del principio democratico. Se un riferimento a un principio dal contenuto tanto fumoso può sembrare fuori luogo, si tenga conto della pronuncia *Miller II*, in cui i giudici hanno dimostrato, date le opportune circostanze, di saper dare forza di legge a principi ritenuti fondamentali nell'ordinamento britannico; difficilmente si potrebbe argomentare contro l'inclusione nel loro novero della democrazia. Più facilmente si può dubitare della costituzionalità di legislazione di Westminster che ignori e umili assemblee democraticamente elette<sup>634</sup>. Con il passaggio dello *European Union (Withdrawal) Act 2018* il Parlamento del Regno Unito dimostrò di essere perfettamente disposto a legiferare per tutto lo Stato senza il consenso di Scozia e Galles. I difensori di questa condotta, fra cui, curiosamente, lo stesso Lord Sewel, eponimo della convenzione, sostennero che questa non fosse stata violata, poiché facente riferimento a circostanze normali («*will not normally legislate...*»), mentre la portata del processo di uscita dall'Unione Europea rendeva la situazione del tutto eccezionale<sup>635</sup>. Un Parlamento disposto a soffrire le conseguenze *politiche* della propria condotta può, dunque, infrangere le convenzioni senza conseguenze giuridiche? La risposta parrebbe affermativa, anche se il contenuto della pronuncia *Miller II* getta un alone di dubbio sulla questione. Vale la pena notare che la Camera dei Pari è dotata di una Commissione sulla Costituzione che, *inter alia*, esamina i disegni di legge da una prospettiva costituzionale, segnalando all'assemblea l'eventuale presenza di profili critici. Dai rapporti di questa commissione pure emerge la presenza di un novero di principi che fungono da parametro di costituzionalità di quella che si vorrebbe legislazione<sup>636</sup>. Eppure, ancora, questi principi non possono restringere la capacità di Westminster di legiferare come preferisce. Non è però detto che siano giuridicamente irrilevanti. Principi ritenuti cruciali dagli operatori del diritto difficilmente non potranno influenzare l'interpretazione di quanto

---

<sup>634</sup> Vale la pena notare come, vista la natura perlopiù proporzionale delle formule elettorali impiegate per comporre le assemblee devolute, si potrebbe pure argomentare che queste siano ben più rappresentative dei rispettivi elettorati di quanto non possa dire la Camera dei Comuni.

<sup>635</sup> BBC News, *Emergency debate on Brexit powers held in Commons*, 18 June 2018, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-44522940>.

<sup>636</sup> Cfr. J. Simson Caird, R. Hazell e D. Oliver, *The Constitutional Standards of the House of Lords Select Committee on the Constitution*, The Constitution Unit, Londra, 2014.

approvato dal Parlamento affinché le disposizioni di un *Act*, al momento di trovare applicazione, non stridano al contatto con l'ordinamento in cui esistono, salvo che ciò sia manifestamente impossibile<sup>637</sup>.

Non ci è dato sapere se e quando in Gran Bretagna avrà vigenza una Costituzione rigida (o più d'una, dovessero aver successo certe aspirazioni secessionistiche), ma fino ad allora è auspicabile che la questione della sovranità del Parlamento rimanga una questione puramente accademica. Come le pronunce *Miller I* e *Miller II* hanno reso molto evidente, gli scontri frontali fra potere giudiziario e il duo esecutivo-legislativo destabilizzano fortemente l'ordinamento, e si può solo immaginare la portata della crisi costituzionale che scaturirebbe da un confronto su una questione di simile importanza. Una vittoria dei giudici sarebbe tutt'altro che scontata e una loro sconfitta danneggerebbe gravemente la loro posizione costituzionale, minando le basi del *rule of law* stesso<sup>638</sup>. Da parte sua, il Governo è stato, storicamente, perlopiù restio al confronto diretto col potere giudiziario, temendo di vedere i propri poteri circoscritti in maniera chiara. Nel 2004, l'esecutivo promosse l'*Asylum and Immigration (Treatment of Claimants etc.) Bill*, un disegno di legge volto a stabilire un unico grado di giudizio per i ricorsi contro il Ministero degli Interni nei casi aventi per oggetto lo status di immigrati e richiedenti asilo. L'articolo 11 del disegno conteneva una *ouster clause* di una vastità tale da far impallidire quella "scavalcata" nella pronuncia *Anisminic*. Nonostante il testo fosse già stato approvato dai Comuni, fu infine abbandonato dal Governo quando i giudici fecero capire con toni assai forti di essere pronti a dar battaglia<sup>639</sup>. L'anno

---

<sup>637</sup> Come ricorda Lord Steyn in *Regina v Secretary of State for the Home Department, ex parte Pierson* [1998] AC 539, para. 587, «*Parliament does not legislate in a vacuum. Parliament legislates for a European liberal democracy founded on the principles and traditions of the common law. And the courts may approach legislation on this initial assumption. But this assumption only has prima facie force. It can be displaced by a clear and specific provision to the contrary.*»

<sup>638</sup> Ben possibile questo scenario è per D. Oliver, *Parliament and the Courts: A Pragmatic (or Principled) Defence of the Sovereignty of Parliament*, in A. Horne e G. Drewry (a cura di), *Parliament and the Law*, 2<sup>a</sup> ed., Hart Publishing, Oxford and Portland, 2018, p. 306.

<sup>639</sup> Lord Woolf, *The Rule of Law and a Change in the Constitution*, in *Cambridge Law Journal*, 63(2), 2004, p. 329, non ebbe timore di affermare: «*I am not over-dramatising the position if I indicate that, if this clause were to become law, it would be so inconsistent with the spirit of mutual respect between the different arms of government that it could be the catalyst for a campaign for a written constitution.*»

seguito alcuni *Law Lords* mostrarono simile determinazione nella pronuncia *Jackson*<sup>640</sup>, avente per oggetto la validità dello *Hunting Act 2004*, approvato mediante la procedura prevista dal *Parliament Act 1911*. In questa occasione la Camera dei Pari confermò la validità dell'*Act*, ma alcuni giudici, nei propri *obiter dictum*, espressero una visione della sovranità del Parlamento chiaramente limitata da valori costituzionali. In particolare, Lord Steyn disse chiaramente come, a suo parere, una visione della sovranità come “pura e assoluta” fosse “fuori posto nel Regno Unito moderno”, pur rimanendo essa “il principio generale della nostra Costituzione”<sup>641</sup>.

Mentre in sistemi basati su una Costituzione scritta, gli strumenti per la valutazione della costituzionalità di un atto giuridico sono forniti dalla Costituzione stessa, prima che l'atto in questione si dia, nel sistema britannico la distinzione si potrebbe determinare con certezza solo a seguito di una pronuncia che affermasse l'invalidità dell'atto e al termine dello scontro che ne seguirebbe. Non è affatto chiaro *a priori* quale sia il punto oltre il quale, per esempio, della legislazione sia talmente in conflitto con i valori costituzionali del Regno Unito da venire dichiarata *contra ius*, poiché la giuridicità di un atto incostituzionale potrebbe benissimo essere ammessa se la violazione fosse di lieve entità, per forma o per conseguenze. Risulta certamente più facile prevedere che l'incostituzionalità sarebbe meno tollerata se la violazione risultasse più profonda, assumendo le tinte dell'eversione dell'ordine democratico, ma, anche in questo caso, tutto ciò che è possibile è una stima della probabilità di un evento, senza che si possano dare risposte definitive. L'incertezza di fondo, da tutti gli attori percepita, ha il pregio di creare una tensione costituzionale che conduce alla moderazione da parte di entrambe le parti del potenziale conflitto: da una parte, il Governo non tenta di far approvare leggi dai toni eversivi; dall'altra, i giudici normalmente rispetteranno la discrezionalità politica concessa ai rappresentanti eletti del popolo e non ne censureranno la produzione legislativa.

In definitiva, la mancanza di regole costituzionali messe per iscritto o altrimenti formulate in maniera netta non dovrebbe lasciar intendere che non ne esistano. Il fatto che, a più di trecento anni dalla Gloriosa Rivoluzione, non si sia mai giunti

---

<sup>640</sup> *R (Jackson) v Attorney-General* [2005] UKHL 56.

<sup>641</sup> *Ibid.*, para. 102. Il corsivo è presente nel testo originale in inglese.

al punto di fusione dell'ordinamento costituzionale, testimonia la presenza di un'invidiabile cultura politico-costituzionale che ha disincentivato mosse troppo audaci da entrambe le parti. Il Parlamento è, dunque, sovrano? Sì, *se esercita moderazione nell'impiego del suo potere*. Se non lo fa, la risposta è meno scontata. Ci sono anche altri fattori da considerare. L'avvento della *devolution*, al termine del secolo scorso, ha prodotto effetti sulla Costituzione britannica che, nel lungo periodo, hanno probabilmente ecceduto in maniera significativa le previsioni - e sicuramente le intenzioni - del *New Labour*. La tensione latente prodotta da una riforma che, in classico stile britannico, risponde a un problema puntuale senza operare un intervento comprensivo di ristrutturazione dell'ordinamento, inevitabilmente si farà sempre più sentire e chiederà una più chiara definizione della ripartizione territoriale del potere, difficilmente accettandone una che risulti umiliante per Scozia e Galles. Negli ultimi anni, l'estenuante processo di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea ha esacerbato questa tensione - soprattutto dalla prospettiva degli Scozzesi, che in maggioranza si opposero a questa decisione - e la natura eccezionale della cosa ha portato l'esecutivo ad assumere condotte che lo hanno portato a entrare in conflitto più di una volta con la Corte Suprema su questioni attinenti ai fondamentali della Costituzione. La stessa istituzione di un tribunale di ultima istanza separato dal Parlamento fece notare a qualcuno, a suo tempo, il potenziale per maggiori tensioni nel tempo<sup>642</sup>. La "normalità" pre-2016 non esiste più, né si può tornare a essa. Sembra inevitabile che, oramai fra non molto, dopo la fine di questa lunga seconda età elisabettiana, si giunga a una ridefinizione della Costituzione britannica, una ridefinizione che difficilmente potrà lasciare impregiudicata la questione della sovranità del Parlamento.

---

<sup>642</sup> Lord Woolf, *The Rule of Law and a Change in the Constitution* (cit.), p. 326, che evidenzia come i *Law Lords*, in ragione della loro duplice natura di giudici e parlamentari, avessero una comprensione più profonda dei meccanismi interni del Parlamento, la quale contribuiva a smorzare i conflitti.

## 6. *Brexit e reregulation*<sup>643</sup>

### 6.1 Una nuova unione per una *Global Britain*

L'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, nota fin da subito con l'orecchiabile parola macedonia *Brexit*, è stata senza dubbio il momento di novità costituzionale più significativo dall'avvio del processo devolutivo<sup>644</sup>. Il suo impatto, lungi dal limitarsi all'aspetto - pur non certo trascurabile - economico, ha prodotto e produrrà effetti sull'ordinamento costituzionale britannico nel lungo periodo. La cd. *reregulation*, la "nuova regolamentazione" di tutto quel diritto precedentemente deciso a Bruxelles, è stata, fin dall'inizio, una componente fondamentale della retorica di questo processo. Nelle prime settimane del 2017 l'allora Primo Ministro, Theresa May, affermò che le amministrazioni devolute sarebbero dovute venire coinvolte appieno nel processo di abbandono dell'Unione Europea. Nello stesso discorso, tuttavia, apparvero anche affermazioni con sottintesi che sembravano cozzare con un ruolo di rilevanza per Holyrood, Stormont e Cardiff Bay nella nuova *Global Britain* di cui si parlava:

*«Our guiding principle must be to ensure that – as we leave the European Union – no new barriers to living and doing business within our own Union are created. That means maintaining the necessary common standards and frameworks for our own*

---

<sup>643</sup> Cfr. R. Rawlings, *Brexit and the Territorial Constitution: Devolution, Reregulation and Inter-governmental Relations*, The Constitution Society, Londra, 2017; G. Anthony, *Devolution, Brexit, and the Sewel Convention*, The Constitution Society, Londra, 2018; M. Elliott e S. Tierney, *Political pragmatism and constitutional principle: the European Union (Withdrawal) Act 2018*, Forthcoming in Public Law, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper 58, 2018; P. Leyland, *Devolution Post Brexit: The Perplexity of Multi-Levelled Governance in a Disunited Kingdom*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2021, pp. 729-758; R. Rawlings, *Wales and the United Kingdom: a territorial constitutional policy drive*, in *Territory, Politics, Governance*, 10(5), 2022, pp. 714-732.

<sup>644</sup> Particolarmente suggestiva la definizione di *constitutional moment* che ne ha dato M. Elliott, *The United Kingdom's Constitution and Brexit: A 'Constitutional Moment'?*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 22/2020.

*domestic market, empowering the UK as an open, trading nation to strike the best trade deals around the world, and protecting the common resources of our islands.»*<sup>645</sup>

L'intenzione che traspare da queste parole è difficile da fraintendere. L'enfasi sull'uniformità del mercato interno non pare segnalare un'intenzione di lasciare alle amministrazioni devolute margini di autonomia rilevanti. L'unica garanzia, peraltro del tutto informale, offerta loro, fu che «*no decisions currently taken by the devolved administrations will be removed from them*»<sup>646</sup>. Se, poi, l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea avrebbe restituito a Westminster potestà piena su diverse materie di grande rilevanza per l'economia nazionale, quali la regolamentazione della concorrenza e la piena libertà di contrarre in autonomia accordi commerciali con paesi stranieri, dall'altra, secondo la lettera della legge, la competenza su agricoltura e pesca, sviluppo economico, protezione ambientale e altro ancora sarebbero spettate ai governi devoluti. Nei mesi precedenti la presentazione del *Bill* che sarebbe poi diventato lo *European Union (Withdrawal) Act 2018* i governi scozzese e gallese pubblicarono entrambi documenti in cui illustrarono la loro visione sull'intero processo, le divergenze su come sarebbe dovuto venire condotto e, più in generale, le prospettive costituzionali per le due regioni.

Il documento scozzese, *Scotland's Place in Europe*, fu pubblicato nel dicembre 2016, in un momento di grande forza elettorale dell'SNP, il quale, forte del voto per rimanere nell'Unione Europea della maggior parte degli scozzesi, adottò toni marcatamente nazionalisti e delineò tre prospettive per la regione in risposta alla *Brexit*. In ordine decrescente di preferenza si proponeva: 1) una Scozia indipendente nell'Unione Europea; 2) una permanenza dell'intero Regno Unito nel mercato unico e nell'unione doganale dell'Unione Europea; 3) una permanenza della Scozia nel mercato unico e nell'Area Economica Europea, unitamente al libero scambio con il resto del Regno Unito. Difficile non notare a un primo sguardo la totale mancanza di plausibilità delle opzioni 2) e 3) e difficile non pensare che questa non fosse la richiesta mascherata di un nuovo referendum sull'indipendenza della Scozia. Contestualmente, il documento

---

<sup>645</sup> Theresa May, *Lancaster House speech*, 17 gennaio 2017, reperibile presso <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

<sup>646</sup> *Ibid.*

spingeva per un fondamentale ripensamento della natura del Regno Unito, spingendo per un'unione addirittura più confederale che federale. *In primis* si chiedeva che tutte le competenze europee che, secondo lo *Scotland Act*, spettavano a Edimburgo, tornassero subito al Parlamento Scozzese. *In secundis* a quelle sarebbero dovute aggiungersi competenze in materia di diritto del lavoro e di diritti dei consumatori, responsabilità relative alla *reregulation* per quanto concernesse le “quattro libertà fondamentali” europee (la libera circolazione delle merci, la libera circolazione delle persone, la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione dei capitali) e si sarebbe dovuto persino discutere di un futuro ruolo internazionale della regione. La cooperazione con il governo centrale nel processo di repatriation del diritto europeo veniva comunque ricercata, ma, e questo è il punto cruciale, sarebbe dovuta avvenire fra eguali, riconoscendo a Holyrood una dignità fino ad allora negata: «*[it] should be a matter for negotiation and agreement between the governments concerned, not for imposition from Westminster*»<sup>647</sup>.

Diversi i toni - ma non del tutto gli scopi - del documento gallese, *Securing Wales' Future*. Qui l'esecutivo devoluto si trovava nella difficile situazione di governare un territorio la cui popolazione aveva votato, seppur di misura, per l'uscita dall'Unione Europea, in contrarietà con la posizione assunta da Cardiff Bay. Si tratta, inoltre, dell'unico governo devoluto invariabilmente “leale”, in cui cioè, non vi sono mai state serie pulsioni secessioniste; i fondamentali economici della regione, tra l'altro, non le renderebbero serie. Il documento evidenziava dunque la volontà di porsi in maniera costruttiva e propositiva nei confronti del governo centrale e poneva enfasi «*on preserving and promoting prosperity while recognising the majority wish to leave the EU*»<sup>648</sup>, nonché sul mantenimento dell'accesso al mercato europeo e sulla sostituzione dei fondi europei per lo sviluppo della regione con fondi aggiuntivi da Londra. Le ambizioni costituzionali della piccola regione sono notevoli, pur nei limiti di un marcato realismo su quello che si può ragionevolmente chiedere. Esse vennero elaborato ulteriormente l'anno seguente nel documento *Brexit and Devolution*, in cui un sano perdurare dell'unione fra le nazioni della Gran Bretagna fu indicato come incompatibile con «*any retreat towards a monolithic and*

---

<sup>647</sup> *Scotland's Place in Europe*, 2016, para. 179.

<sup>648</sup> *Securing Wales' Future*, 2016, p. 4.



*centralised UK*»<sup>649</sup>; da preferirsi è un approccio condiviso al governo dello Stato fondato «*on the traditions of co-operation built up during the years of EU membership*»<sup>650</sup>. Il *fil rouge* dell'intero documento è la necessità di stabilire meccanismi più solidi e partecipativi per le relazioni intergovernative tra Whitehall e gli esecutivi devoluti. La proposta più audace è sicuramente quella di creare uno *UK Council of Ministers*, ispirato al Consiglio dell'Unione Europea, al fine di approfondire qualitativamente la cooperazione fra i vari livelli di governo. In luogo dell'insoddisfacente *Joint Ministerial Committee*, il documento prevede modalità di coordinazione delle politiche fra centro e periferia assai più orizzontali e speciali, la cui sostanza è l'assunzione di decisioni con la concorde volontà del governo centrale e del governo devoluto di volta in volta interessato<sup>651</sup>.

Con queste premesse sullo sfondo si è poi consumato il dramma dello *European Union (Withdrawal) Act 2018* e della causa *Scottish Continuity Bill*, che hanno dimostrato una sostanziale indisponibilità delle istituzioni nazionali ad accettare le richieste delle amministrazioni devolute e una disponibilità a scavalcarle in caso di differenze inconciliabili. Ancora una volta venne data ragione al lungimirante professor Bogdanor, che già nel 1999 scrisse che «*the relationship between Westminster and Edinburgh will be quasi-federal in normal times and unitary only in crisis times*»<sup>652</sup>. Vale anche la pena notare come la legislazione in questione deleghi l'esercizio di poteri significativi al governo per il recupero delle competenze europee, aumentando più il potere dell'esecutivo che quello dell'organo nominalmente sovrano, il Parlamento.

Un altro, importante, tassello di questo piano di “nuova regolamentazione” si ha con il completamento dell'uscita dall'Unione Europea e l'approvazione dello *United Kingdom Internal Market Act 2020* (UKIMA). La legge in questione definisce la relazione fra le nazioni costituenti il Regno Unito a seguito della *Brexit*, ma stride fortemente con il processo devolutivo. Ancora una volta, si tratta fondamentalmente di una riforma costituzionale con un impatto significativo sull'autonomia di Scozia, Irlanda del Nord e Galles approvata

---

<sup>649</sup> *Brexit and Devolution*, 2017, p. 4.

<sup>650</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>651</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

<sup>652</sup> V. Bogdanor, *Devolution in the United Kingdom* (cit.), p. 287.

senza il consenso previo delle assemblee devolute. Come base del nuovo regime economico vengono delineati due “principi di accesso al mercato” (MAP). Il primo è quello del riconoscimento reciproco, per cui i beni che possono essere legalmente venduti in una parte del Regno Unito sono automaticamente riconosciuti come passibili di vendita in qualunque altra parte. In sostanza, si sancisce l'impossibilità di erigere qualche forma di barriera doganale all'interno dello Stato. Il secondo principio è quello della non discriminazione e regola chi può vendere quali beni, nonché il loro trasporto, la loro conservazione e la loro messa in vendita. È volto a evitare un tutti contro tutti che potrebbe compromettere lo svolgimento ordinato del commercio interno al paese. Ogni regolamentazione contraria a questi due principi, invero abbastanza vaghi, è invalida, ma, naturalmente, a stabilirlo concretamente volta per volta sono i tribunali. Uno degli aspetti più controversi dello UKIMA è però il suo attribuire ai Ministri della Corona poteri di spesa in Scozia, Galles e Irlanda del Nord relativamente ad alcune competenze devolute. Ciò è dovuto al fatto che l'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea non permette più a queste regioni di beneficiare dei fondi strutturali europei, in particolare del Fondo europeo di sviluppo regionale. Per sostituirlo, è istituito lo *Shared Prosperity Fund* (SPF), il “Fondo di Prosperità Condivisa”, strutturato in maniera tale da essere sotto il controllo del governo centrale, che lo gestisce in autonomia. Come risultato, Whitehall può, nei fatti, scavalcare le amministrazioni devolute nelle scelte di spesa in aree di competenza devoluta. Ancora una volta, sembra emergere una visione della *devolution* non come una *partnership* fra diverse comunità politiche che convivono sull'isola di Gran Bretagna - l'autonomia nordirlandese ha tutt'altre radici - ma come un contentino ai brontolii delle periferie celtiche del Regno, una graziosa concessione che deve prontamente recedere quando il governo centrale lo reputi imprescindibile, senza qualifiche. Le preoccupazioni delle amministrazioni devolute non si limitano a uno sterile orgoglio nazionalista, ma sono molto concrete, poiché simili disposizioni limitano pesantemente la possibilità di perseguire politiche autonome in numerosi campi, con risvolti anche per le imprese e l'economia locali. Come evidenzia un commentatore: «*For the devolved administrations, the risk is that competition may then put local producers and service providers at an economic disadvantage with the risk that governments feel required to adjust regulatory standards to align with market demands rather than public preferences. Given*

*the size of both the Scottish and Welsh markets relative to the market in England, there has been an evident anxiety that the rules set for the English market could in practice end up being the basis for the sale of goods or provisions of services in Scotland and Wales to the detriment of the exercise of devolved regulatory competence»<sup>653</sup>.*

Inoltre, lo UKIMA sancisce che esso stesso sia un *protected enactment*, intangibile, cioè, dalle assemblee devolute, pur andando a toccare competenze altrimenti a loro spettanti. Nei primi mesi del 2021 il Governo Gallese si rivolse ai tribunali per ottenere una dichiarazione sul significato preciso di questo *Act* sui propri poteri. In particolare, in relazione al principio del riconoscimento reciproco, l'articolo 2.3 sancisce che: «*Where the principle applies in relation to a sale of goods in a part of the United Kingdom [...] any relevant requirements there do not apply in relation to the sale*». Similmente, in relazione al principio di non discriminazione, l'articolo 5.3 stabilisce quanto segue: «*A relevant requirement [...] is of no effect in the destination part if, and to the extent that, it directly or indirectly discriminates against the incoming goods*». La doglianza gallese, alla luce di queste disposizioni, consisteva in una presunta espansione surrettizia della lista delle materie riservate a Westminster. La tesi di Cardiff Bay era che ciò costituisse un'abrogazione implicita di parti del *Government of Wales Act*, la qual cosa non sarebbe ammissibile, in ragione dello status costituzionale di tale legge. Dal punto di vista gallese, era probabile che porre una domanda in questi termini presentasse dei vantaggi. Se le disposizioni dello UKIMA fossero equivalse a un emendamento del *Government of Wales Act*, è probabile che, in virtù della forza passiva riconosciuta a un *constitutional statute*, lo UKIMA avrebbe probabilmente subito una rilettura in chiave restrittiva. Qualora, invece, fosse stato affermato che le competenze devolute non fossero state intaccate da questa nuova legislazione, nessun danno ne sarebbe risultato ai poteri del *Senedd*. Avendo probabilmente avvertito il rischio politico che correavano, i giudici semplicemente evitarono di rispondere, affermando di ritenere inopportuno decidere la questione in astratto: «*As the claim for judicial review is premature, it is unnecessary, and would be unwise, to*

---

<sup>653</sup> K. A. Armstrong, *Governing With or Without Consent – The United Kingdom Internal Market Act 2020*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18 dicembre 2020, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2020/12/18/kenneth-armstrong-governing-with-or-without-consent-the-united-kingdom-internal-market-act-2020/>.

*express views on the arguability or otherwise of the arguments raised by the claimant*»<sup>654</sup>. Lo UKIMA, tuttavia, fece più scalpore per le disposizioni non approvate nel *bill* originariamente presentato che per quelle poi divenute legge, poiché andavano a toccare la delicata situazione in Irlanda del Nord, senza dubbio la regione del Regno Unito in cui l'impatto della *Brexit* è stato politicamente più acuto.

## 6.2 La *Brexit* compromette la pace in Irlanda?

Che l'Accordo del Venerdì Santo sia stato possibile anche grazie alla partecipazione di entrambe di Irlanda e Regno Unito alla medesima organizzazione sovranazionale al cui interno esiste un mercato unico e libera circolazione di persone è qualcosa di cui ci si può facilmente accorgere<sup>655</sup>. Nel referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, in Irlanda del Nord l'opzione *remain* prevalse decisamente con il 55,78%. Seppure la distribuzione del voto mostrava una sostanziale sovrapposizione geografica fra voto unionista e voto per l'opzione *leave*, i numeri rivelavano come una parte rilevante dell'elettorato unionista apprezzasse i benefici della permanenza della regione nell'Unione Europea. Durante l'interenza del dibattito sull'uscita dall'Unione Europea lo *Sinn Féin* e il Partito Socialdemocratico e Laburista (SDLP) mantennero una posizione favorevole alla permanenza nell'Unione e, in ogni caso, contraria a qualunque soluzione che indebolisse il legame fra Dublino e Belfast. Siccome il fulcro dell'Accordo del Venerdì Santo è la subordinazione della permanenza dell'Irlanda del Nord nel Regno Unito alla volontà degli abitanti della regione - una regione, in fondo, ritagliata dall'isola d'Irlanda proprio per soddisfare una sezione di popolazione allora maggioritaria in Ulster - esiste sicuramente un margine per argomentare che un voto contrario della regione all'uscita dall'Unione Europea giustifichi un regime economico diverso per essa. Ugualmente, è difficile ignorare come le tendenze demografiche della

---

<sup>654</sup> BBC News, *High Court blocks Welsh challenge to post-Brexit UK trade law*, 19 aprile 2021, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-56800830>.

<sup>655</sup> Per dovere di cronaca, esistevano già alcuni accordi precedenti fra Londra e Dublino, quali la *Common Travel Area*, che permette al cittadino di uno Stato di prendere stabilmente residenza nell'altro con enormi facilitazioni, o la possibilità per i residenti cittadini nell'altro Stato di partecipare ai comizi elettorali. Gli accordi non si spingevano, però, all'abolizione delle dogane.

regione, i profondi mutamenti nella società della Repubblica e le politiche perseguite da Londra stiano lentamente mutando l'opinione degli abitanti<sup>656</sup>. Se pure la riunificazione dell'isola non è cosa che avverrà in tempi brevi, la pace e la stabilità in Irlanda del Nord sono questioni assai più urgenti, come dimostrato dagli otto giorni di proteste e violenze verificatesi nella primavera del 2021 e i perenni stalli nel governo regionale. La questione nordirlandese, infatti, si dimostrò uno scoglio decisamente impervio durante le trattative fra Londra e Bruxelles, ponendo Theresa May di fronte a quello che fu battezzato *Irish trilemma*<sup>657</sup>: l'impossibilità, cioè, di avere allo stesso tempo 1) nessun confine "duro" sull'isola d'Irlanda, 2) nessun confine attraverso il mare d'Irlanda e 3) un'uscita dell'intero Regno Unito dall'unione doganale europea e dal mercato unico. Se pure il Partito Conservatore avrebbe sacrificato il punto 2) per ottenere la *brexit* promessa, la dipendenza del Governo May II dal sostegno degli unionisti irlandesi del DUP per mantenere una maggioranza nella Camera dei Comuni legò le mani all'esecutivo, che, in oltre due anni, non riuscì a farsi approvare alcun accordo dal Parlamento. Tale obiettivo fu raggiunto, nel dicembre 2019, dal Governo Johnson II, sostenuto finalmente da una solida maggioranza monocolora. Contestualmente all'accordo sull'uscita del Regno Unito dalla UE, venne approvato il Protocollo sull'Irlanda del Nord, negoziato nei mesi precedenti con il coinvolgimento anche del Governo irlandese. Durante la campagna elettorale per le elezioni del 12 dicembre di quell'anno, il Partito Laburista rese pubblica un'analisi del Tesoro britannico sull'impatto del Protocollo, che avrebbe tagliato la regione fuori da interi settori del mercato britannico; interrogato sulla questione Boris Johnson non ebbe timore di affermare: «*there will be no checks on goods going from GB to NI, and from NI to GB*»<sup>658</sup>. Per chi abbia letto il protocollo è difficile qualificare una simile affermazione come qualcosa di diverso da una menzogna spudorata. Le disposizioni del protocollo sono, infatti, piuttosto chiare. All'atto pratico, le

---

<sup>656</sup> L. O'Carroll, *How could a vote on the unification of Ireland play out?*, The Guardian, 3 maggio 2021, reperibile presso <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/may/03/how-could-a-vote-on-the-unification-of-ireland-play-out>.

<sup>657</sup> Cfr. J. Springford, *Theresa May's Irish trilemma*, in *Centre for European Reform*, 7 marzo 2018, reperibile presso <https://www.cer.eu/insights/theresa-mays-irish-trilemma>.

<sup>658</sup> C. Milne, *What do leaked Treasury documents tell us about checks on goods crossing the Irish Sea?*, reperibile presso <https://fullfact.org/election-2019/what-do-leaked-treasury-documents-tell-us-about-checks-goods-crossing-irish-sea/>.

autorità britanniche applicano le regole doganali dell'Unione Europea a tutte quelle merci che entrano in Irlanda del Nord dalla Gran Bretagna. Inevitabilmente, per non sacrificare il confine “morbido” sull'isola d'Irlanda, ritenuto cruciale per il mantenimento della pace, si è optato per un confine interno al Regno Unito che attraversa il mare d'Irlanda. In breve, l'Irlanda del Nord è rimasta nel mercato unico europeo e soggetta a tutte le regolamentazioni europee, senza alcuna voce nella formazione delle stesse. Non è nemmeno questo l'unico problema. Tutte le merci che viaggiano dalla Gran Bretagna all'Irlanda del Nord sono, nella pratica, merci importate da un paese extracomunitario che entrano nel mercato comune europeo, con tutti i pesanti controlli che ciò comporta<sup>659</sup>, i quali non possono non disincentivare al commercio con gli attori economici della regione, con evidente danno per la sua economia. Naturalmente, da una prospettiva più ideale, questa sorta di separazione di Belfast da Londra è inaccettabile per moltissimi unionisti, che la vedono - forse non a torto - come un preludio a uno scivolamento sempre più rapido della regione tra le braccia di Dublino. In questo contesto s'inserì la presentazione dello *United Kingdom Internal Market Bill*, il quale conteneva due articoli, il 42 e il 45, poi espunti dal testo approvato, che avrebbero concesso al Governo la capacità di modificare unilateralmente disposizioni del Protocollo, contravvenendo ai termini dello *Withdrawal Agreement*. La cosa più sconcertante è che il Governo britannico ammise con candore che sì, questa sarebbe stata una violazione del diritto internazionale, ma che ciò sarebbe avvenuto «*in a very specific and limited way*»<sup>660</sup>. L'*Attorney General*, poi, rilasciò una bizzarra dichiarazione in cui giustificava l'intera operazione confondendo legalità e costituzionalità e appigliandosi al principio della

---

<sup>659</sup> Ma i problemi erano evidenti fin da prima dell'entrata in vigore del Protocollo. Cfr. House of Commons Northern Ireland Affairs Committee First Report of Session 2019-21, *Unfettered Access: Customs Arrangements in Northern Ireland after Brexit*, HC 161, The Stationery Office, Londra, 2019.

<sup>660</sup> BBC News, *Northern Ireland Secretary admits new bill will 'break international law'*, 8 settembre 2020, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54073836>.

sovranità del Parlamento, in una maniera che non convinse quasi nessuno<sup>661</sup>. Le disposizioni del *Bill*, infatti, furono criticate da svariati settori della società britannica; non solo dai giuristi<sup>662</sup>, ma anche dai rappresentanti degli industriali<sup>663</sup> e persino dal clero<sup>664</sup>. Similmente, le reazioni internazionali furono uniformemente negative, non solamente, com'era prevedibile, da parte del Governo irlandese e della Commissione Europea, la cui Presidente definì l'implementazione del *Withdrawal Agreement* un «prerequisite for any future partnership»<sup>665</sup>, ma anche dagli Stati Uniti d'America, storici *sponsor* dell'Accordo del Venerdì Santo<sup>666</sup>.

Benché una simile pressione ottenne il ritiro delle disposizioni più controverse l'atteggiamento del Governo britannico sulla questione appare ostinatamente restio all'applicazione dei trattati che ha stipulato e ratificato. Il 13 giugno 2022

---

<sup>661</sup> «It is an established principle of international law that a state is obliged to discharge its treaty obligations in good faith. This is, and will remain, the key principle in informing the UK's approach to international relations. However, in the difficult and highly exceptional circumstances in which we find ourselves, it is important to remember the fundamental principle of Parliamentary sovereignty. Parliament is sovereign as a matter of domestic law and can pass legislation which is in breach of the UK's Treaty obligations. Parliament would not be acting unconstitutionally in enacting such legislation.» HMG Legal Position: UKIM Bill and Northern Ireland Protocol, reperibile presso <https://www.gov.uk/government/publications/hmg-legal-position-ukim-bill-and-northern-ireland-protocol>.

<sup>662</sup> O. Bowcott, *Brexit strategy risks UK 'dictatorship', says ex-president of supreme court*, The Guardian, 7 ottobre 2020, reperibile presso <https://www.theguardian.com/law/2020/oct/07/brexit-strategy-puts-uk-on-slippery-slope-to-tyranny-lawyers-told>.

<sup>663</sup> J. Sloan, *Seven questions on what the Internal Market means for your business*, Confederation of British Industry, 11 settembre 2020, reperibile presso <https://www.cbi.org.uk/articles/seven-questions-on-what-the-internal-market-means-for-your-business/>.

<sup>664</sup> H. Sherwood, *UK archbishops urge ministers not to breach international law over Brexit*, The Guardian, 18 ottobre 2020, reperibile presso <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/18/uk-archbishops-urge-ministers-not-to-breach-international-law-over-brexit>.

<sup>665</sup> D. Boffey e J. Rankin, *Von der Leyen warns UK against breaking international law over Brexit deal*, The Guardian, 7 settembre 2020, reperibile presso <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/07/michel-barnier-worried-by-no-10-plans-to-renege-on-brexit-deal>.

<sup>666</sup> La Speaker della Camera dei Rappresentanti, Nancy Pelosi, disse chiaramente che «if the U.K. violates that international treaty and Brexit undermines the Good Friday accord, there will be absolutely no chance of a U.S.-U.K. trade agreement passing the Congress». Cfr. E. Martin, *Pelosi Says U.K. Can Forget U.S. Trade Deal If Irish Pact Broken*, Bloomberg, 9 settembre 2020, reperibile presso <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-09/pelosi-says-u-k-can-forget-u-s-trade-deal-if-irish-pact-broken>.

venne presentato alla Camera dei Comuni il *Northern Ireland Protocol Bill*, un disegno di legge che avrebbe autorizzato l'esecutivo a disapplicare unilateralmente parti del Protocollo. Ancora una volta il Governo ammise senza esitazione che si sarebbe trattato di una violazione del diritto internazionale, invocando il principio di necessità e sostenendo di non avere altro modo di salvaguardare gli interessi del Regno Unito<sup>667</sup>.

### 6.3 Piccolo Galles, grandi progetti

Il Galles, come già accennato, presenta, proprio come Scozia e Irlanda del Nord, peculiarità che ne rendono la posizione all'interno della *Union* a suo modo unica. Si tratta di una *polity* strettamente legata all'Inghilterra, da cui si distingue principalmente per la lingua, elemento cruciale dell'identità gallese. Si distingue altresì, per ragioni complesse, per essere l'unica realtà devoluta - se non si considera Londra, di cui si darà conto più avanti - guidata saldamente dal Partito Laburista dopo tredici anni di governo del Partito Conservatore a livello centrale. Una realtà economicamente non molto forte, fedele al disegno della *Union* per ragioni storiche ma, soprattutto, per la scarsa viabilità di un Galles come stato indipendente. Meno ricca e popolosa della Scozia, rispetto all'altra nazione celtica del Regno Unito soffre un'economia meno sviluppata, la carenza di risorse naturali e l'assenza di una posizione strategicamente rilevante per il controllo dell'oceano Atlantico settentrionale. Ciononostante, o forse per compensare, la classe dirigente, perlopiù laburista, gallese, porta avanti interessanti dibattiti sul futuro costituzionale della regione<sup>668</sup>. A ben vedere, non potrebbe essere altrimenti, una volta scartate le opzioni "semplici", o perché impraticabili (l'indipendenza) o perché indesiderabili (un ritorno a un marcato centralismo). A seguito delle elezioni di maggio 2021 per il sesto *Senedd*, i laburisti gallesi hanno ottenuto precisamente la metà dei seggi totali e hanno formato un nuovo esecutivo. La stabilità di quest'ultimo è garantita, almeno fino

---

<sup>667</sup> Cfr. Foreign, Commonwealth and Development Office, *Northern Ireland Protocol Bill: UK government legal position*, 13 giugno 2022, reperibile presso <https://www.gov.uk/government/publications/northern-ireland-protocol-bill-uk-government-legal-position/northern-ireland-protocol-bill-uk-government-legal-position>.

<sup>668</sup> Cfr. J. Bradbury, *Welsh devolution and the union: Reform debates after Brexit*, in *The Political Quarterly*, 92(1), 2021, pp. 125–131.



al 2024, da un accordo di cooperazione, di durata triennale, siglato con i nazionalisti gallesi del *Plaid Cymru* (PC). Oltre a trattare, come ci si potrebbe aspettare, della politica socio-economica regionale, l'accordo parla anche di «*reforming the foundations of Wales*» e di mandare «*a clear message to Westminster that the Senedd is here to stay and decisions about Wales are made in Wales*»<sup>669</sup>. Quanto accade in Scozia non lascia Cardiff indifferente e le rinnovate richieste scozzesi di un referendum sull'indipendenza scozzese danno nuovo impeto e incentivo ad ambiziose iniziative costituzionali in Galles. Fra queste spicca sicuramente il documento *Reforming our Union: Shared Governance in the UK*, in cui l'esecutivo gallese, già nel 2019, avanzava le sue proposte per una nuova *Union*<sup>670</sup>, ponendo l'accento sulle tensioni territoriali causate dall'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea e invocando una riforma delle relazioni intergovernative fra centro e periferia. Come già accennato, l'approvazione dello UKIMA è stata ricevuta con molta preoccupazione dal Governo gallese, dando mostra della volontà di Whitehall di informare lo Stato post-*brexit* a un unionismo “muscolare”, che lascia poco spazio alla difformità<sup>671</sup>. Pertanto, nel 2021 il Governo gallese ne pubblicò una versione aggiornata, in cui la richiesta di un modello alternativo alla visione di Unione sposata da Whitehall è ribadita con maggior forza<sup>672</sup>. L'argomentazione gallese è innegabilmente radicale: la sovranità del Parlamento, nella sua tradizionale concettualizzazione, non sarebbe più un principio soddisfacente per le esigenze di quello che è uno Stato multinazionale. Invocando il principio della sovranità popolare, il Regno Unito dovrebbe venire riconcepito come una forma di associazione volontaria di nazioni, da cui fosse pure possibile recedere. A sostegno di questa visione sono addotti il referendum in Scozia del 2014 e le disposizioni dell'Accordo del Venerdì Santo che prevedono un *border poll* per

---

<sup>669</sup> Welsh Government & Plaid Cymru, *The co-operation agreement*, 2021, reperibile presso <https://gov.wales/co-operation-agreement-2021>.

<sup>670</sup> Welsh Government, *Reforming our Union: Shared Governance in the UK*, 1<sup>a</sup> ed., 2019, reperibile presso <https://gov.wales/reforming-our-union-shared-governance-in-the-uk>.

<sup>671</sup> L. Andrews, *The forward march of devolution halted*, in *The Political Quarterly*, 92(3), 2021, pp. 512–521.

<sup>672</sup> Welsh Government, *Reforming our Union: Shared Governance in the UK*, 2<sup>a</sup> ed., 2021, reperibile presso <https://gov.wales/reforming-our-union-shared-governance-in-the-uk-2nd-edition-summary-html>.

l'eventuale riunificazione dell'isola d'Irlanda. Lo stesso principio dovrebbe trovare applicazione in Galles. Il nucleo della proposta è la riconcettualizzazione del Regno Unito come *Union State* in cui il Galles è un membro a pieno titolo e viene collocato in una posizione di parità rispetto a tutti gli altri membri, singolarmente presi. Contestualmente, si prospetta un incremento nella taglia del *Senedd* di oltre il 30% e una legge elettorale maggiormente proporzionale, immaginando un rafforzamento della rappresentanza politica al livello devoluto, anche in reazione alla riduzione dei seggi spettanti al Galles a Westminster nel 2023. Altre proposte riguardano una riorganizzazione comprensiva del governo dello Stato, con una riconfigurazione della Camera Alta a Westminster per accomodare la realtà di uno Stato multinazionale e una definizione chiara di criteri per la ripartizione del finanziamento ai territori, al posto delle opache procedure di oggi. È posto altresì l'accento sulla necessità di migliorare la qualità delle relazioni intergovernative, a oggi troppo informali e con enormi spazi di discrezionalità per Whitehall, istituzione spesso poco rispettosa della legittimazione democratica degli esecutivi devoluti<sup>673</sup>. Viene ribadita la proposta di uno *UK Council of Ministers* e, certamente in reazione al disprezzo mostrato da Westminster per la *Sewel Convention*, si propone di delineare con maggior precisione i criteri per lo scavalco delle amministrazioni devolute da parte del centro. In alternativa, si propone che Westminster non possa legiferare su materie devolute ovvero modificarne la lista senza il consenso dell'assemblea interessata. È evidente come quest'alternativa sia incompatibile con il principio della sovranità del Parlamento e costituisca la richiesta di una vera e propria ristrutturazione dello Stato in qualcosa che di una federazione abbia tutto tranne il nome. Non sorprende, visto il dibattito, soprattutto interno ai laburisti gallesi, riguardante un "federalismo radicale" dai confini sfumati, ma che ponga al centro l'inclusività e il locale<sup>674</sup>.

Ancora, uno dei punti fondamentali di riforma costituzionale ambiti da Cardiff è la *devolution* dell'amministrazione della giustizia. A tale scopo il quinto *Senedd* (2016-2021) creò la Commissione sulla Giustizia in Galles (cd. "Commissione

---

<sup>673</sup> Cfr. M. Kenny, P. Rycroft e J. Sheldon, *Union at the Crossroads: Can the British state handle the challenges of devolution?*, The Constitution Society, 2021, particolarmente p. 37 ss.

<sup>674</sup> Cfr. M. Antoniwi, A. Burge, S. Essex, O. Hughes, D. Hume e A. Simpson, *We, the people. The Case for Radical Federalism*, 2021, reperibile presso <https://www.redpepper.org.uk/wp-content/uploads/2021/01/We-the-People-The-case-for-Radical-Federalism-Eng.pdf>.

Thomas”), la quale produsse, nel 2019, un dettagliato rapporto sullo stato - in verità deludente - dell’amministrazione della giustizia nella regione<sup>675</sup>. Una delle cause individuate Commissione Thomas fu la natura schizofrenica della *devolution* in Galles: in Galles, materie di competenza devoluta, quali sanità e istruzione, s’intersecano - quando non si sovrappongono proprio - con materie riservate a Westminster come la pubblica sicurezza, le carceri e i metodi d’irrogazione delle pene, creando confusione e difficoltà nella regolamentazione di situazioni concrete nella società galles<sup>676</sup>. Dopotutto, in Scozia, Irlanda del Nord e Inghilterra, la giustizia è regolamentata in maniera organica e coordinata con altre materie a essa connesse, o perché tutte devolute a Stormont e Holyrood o perché gestite tutte da Westminster. La Commissione chiese la rimozione di tutte quelle restrizioni al potere del *Senedd* di legiferare sulla materia, e l’istituzione di un Ministero della Giustizia interno al Governo galles, il tutto accompagnato, naturalmente, da un cospicuo aumento del finanziamento alla regione, al fine di gestire al meglio queste nuove responsabilità. Coerentemente, la Commissione chiese anche la separazione del diritto galles da quello inglese e l’istituzione di un’Alta Corte e una Corte d’Appello gallesi. Prevedibilmente, Whitehall rispose negativamente a ciascuna di queste richieste, trincerandosi dietro alle argomentazioni di costi elevati e persino della reputazione dell’ordinamento giuridico anglo-galles all’estero.

Si è già dato conto della reazione ostile di Cardiff allo UKIMA, vieppiù comprensibile alla luce di quanto appena esposto. Desta preoccupazione, oltre che l’attacco alle competenze del *Senedd* e dell’esecutivo galles, anche la natura dello *Shared Prosperity Fund*, presentato da Whitehall che lo ha ammantato della retorica del *levelling up* e lo ha dipinto come collante dell’Unione. Considerato lo scarso coinvolgimento delle amministrazioni devolute nel processo decisionale centrale, oltre la tendenza del Governo centrale a istituire interlocuzioni dirette con enti locali selezionati<sup>677</sup>, è ben

---

<sup>675</sup> Commission on Justice in Wales report, *Justice in Wales for the People of Wales*, 2019, reperibile presso <https://gov.wales/commission-justice-wales-report>.

<sup>676</sup> Cfr. anche R. Jones e R. Wyn Jones, *Justice at the Jagged Edge in Wales*, Wales Governance Centre, 2019, reperibile presso [https://www.cardiff.ac.uk/\\_data/assets/pdf\\_file/0006/1699215/Justice-at-the-Jagged-Edge.pdf](https://www.cardiff.ac.uk/_data/assets/pdf_file/0006/1699215/Justice-at-the-Jagged-Edge.pdf).

<sup>677</sup> Cfr. HM Government, *The UK Government’s Plan for Wales*, 2021, reperibile presso <https://www.gov.uk/government/publications/uk-governments-plan-for-wales-2021>.

comprensibile la sfiducia dei ministri gallesi nei confronti di tale meccanismo, che ha tutte le carte in regola per causare ulteriori tensioni fra Cardiff Bay e Whitehall, ironicamente gli unici due esecutivi del Regno Unito favorevoli al proseguimento della *Union*.

In conclusione, il Galles ha compiuto un percorso costituzionale notevole, se ne si considera la storia, la posizione geografica e la potenza demografica ed economica. In quanto unica amministrazione devoluta costantemente favorevole all'Unione, si è rivelata quella più genuinamente propositiva nel tentativo di salvarla e al contempo di rinnovarla. La gestione della pandemia da COVID19, in particolare, ha dimostrato come, in tempi storicamente brevi, lo sviluppo della regione come *polity* autonoma sia stato rimarchevole. Ciononostante, essa rimane un'opera incompiuta. Se pure ben più stabile dell'Irlanda del Nord, il Galles rimane la regione a cui il minor numero di competenze è stato devoluto, e c'è, nei gruppi dirigenti inglesi, un'evidente riluttanza a considerarla come qualcosa di più di una propaggine dell'Inghilterra con delle peculiarità linguistiche. Il più grosso ostacolo sul percorso dello sviluppo del Galles rimane il suo scarso peso economico e politico, che si riflette sulla sua posizione negoziale *vis-à-vis* con l'ingombrante vicino inglese, a cui non è in grado di imporre alcunché. Particolarmente, dal ritorno al governo del Regno Unito del Partito Conservatore nel 2010, è venuta a mancare quell'interlocuzione che l'identità politica fra le due amministrazioni rendeva molto facile, e la promessa dello *Wales Act 2017* di maggiore *devolution* è stata rapidamente rinnegata in seguito all'uscita dall'Unione Europea, sull'onda di una retorica patriottarda britannica che maschera un nazionalismo da "Grande Inghilterra", in cui le periferie non devono disturbare Londra. È improbabile che il destino del Galles, sia esso una maggiore autonomia, una perdita della stessa, o mai l'indipendenza, non sia determinato crucialmente da forze e processi molto più grandi, e, in particolare, dagli sviluppi post-*brexit* in Irlanda del Nord e in Scozia dei prossimi anni.

#### 6.4 *IndyRef2* e il futuro della Scozia

Come noto, nella pronuncia *Miller I* la Corte Suprema negò l'esistenza di un qualche potere di veto in capo al Parlamento Scozzese per quanto concernesse l'attivazione della procedura di cui all'articolo 50 TUE e il conseguente recesso britannico dall'Unione Europea. La sequela di eventi avviata dal *Brexit referendum* del 23 giugno 2016 deve essere sembrata uno scherzo crudele a molti scozzesi che, nemmeno due anni prima, avevano respinto un quesito sull'indipendenza della nazione celtica, senza dubbio in parte timorosi dell'impatto che un'uscita dall'Unione Europea avrebbe avuto sulla loro economia. Il 62% dei votanti scozzesi propese per la permanenza nell'Unione Europea, con una vittoria dell'opzione *remain* in ogni singolo ente locale della regione. Già nel marzo del 2017, dunque, il Governo scozzese richiese al Governo britannico di accordarsi per un nuovo referendum da svolgersi entro la fine del 2019, avendo ottenuto il sostegno dell'assemblea devoluta<sup>678</sup>. La risposta di Whitehall fu negativa, prevedibilmente. Il rigetto della richiesta fu probabilmente facilitato dall'esito delle elezioni anticipate dell'8 giugno 2017, in cui l'SNP perse un numero non indifferente di voti (e seggi), indebolendo la pretesa di legittimazione popolare dietro alla domanda di una seconda consultazione referendaria. Holyrood passò gli anni seguenti a ricostruire una piattaforma che portasse allo svolgimento di questo nuovo referendum. Nelle elezioni del 2019 l'SNP conquistò il 45% dei voti in Scozia - un incremento dell'8% - e, subito dopo, il Parlamento Scozzese approvò il *Referendum (Scotland) Act 2020*, che stabilisce la disciplina per la celebrazione di consultazioni referendarie in Scozia su qualunque materia rientrante nella competenza del Parlamento scozzese<sup>679</sup> e che fu pensato come atto preparatorio a un nuovo voto sull'indipendenza. Anche in questo caso Whitehall non concesse nulla agli scozzesi, sottolineando come, nel 2014, il Governo scozzese avesse promesso che il referendum sarebbe stato un *once in a generation vote* e aggiungendo che il suo governo «cannot agree to any request for a transfer of

---

<sup>678</sup> BBC News, *Scottish Parliament backs referendum call*, 28 marzo 2017, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-39422747>.

<sup>679</sup> Cfr. A. Clark, *More Than IndyRef2? The Referendums (Scotland) Act 2020*, in *The Political Quarterly*, 91(2), 2020, pp. 467-472.

*power that would lead to further independence referendums»*<sup>680</sup>. Lo scoppio della pandemia da COVID-19 nei primi mesi del 2020 mise in pausa il dibattito sull'indipendenza scozzese, ma, nel lungo periodo, la gestione separata della sanità fra Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord - e, in particolare, l'andamento assai peggiore della pandemia a sud del Vallo di Adriano - portò il sostegno all'idea dell'indipendenza a nuove vette nella popolazione scozzese<sup>681</sup>. Nel 2021 l'SNP fu riconfermato alla guida della regione, in coalizione con i Verdi Scozzesi, partito minore anch'esso di orientamento indipendentista. Forte di questa rinnovata legittimazione, l'esecutivo, il 28 giugno 2022, dichiarò di voler celebrare un nuovo referendum nel giorno 19 ottobre 2023, presentando contestualmente un disegno di legge a tale scopo, lo *Scottish Independence Referendum Bill*<sup>682</sup>. Prevedibilmente, ancora una volta il Governo centrale negò il trasferimento dei poteri necessari per lo svolgimento di un referendum concordato come nel 2014<sup>683</sup>, ma, nel frattempo, l'esecutivo scozzese, attraverso il *Lord Advocate*, aveva già adito la Corte Suprema per ottenere una dichiarazione sulle competenze del Parlamento Scozzese: gli compete l'approvazione del *Bill* incriminato? La questione non ha mancato di stimolare

---

<sup>680</sup> BBC News, *Scottish independence: Johnson rejects Sturgeon's indyref2 demand*, 14 gennaio 2020, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-51106796>.

<sup>681</sup> A. Cowburn, *Clear majority in favour of Scottish independence, poll shows*, The Independent, 14 ottobre 2020, reperibile presso <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/scotland-indy-ref-nicola-sturgeon-majority-boris-johnson-b1036611.html>.

<sup>682</sup> Scottish Government, *Scottish Independence Referendum Bill*, 28 giugno 2022, reperibile presso <https://www.gov.scot/publications/scottish-independence-referendum-bill/>.

<sup>683</sup> BBC News, *Beleaguered Boris Johnson rejects Nicola Sturgeon's indyref2 call*, 6 luglio 2022, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-62071426>.

la dottrina<sup>684</sup>. Il discrimine è costituito dall'esatta natura del referendum che si vorrebbe organizzare. Lo *Scotland Act 1998* nega che sia diritto un *Act* del Parlamento Scozzese che esuli dalle competenze di quest'ultimo (art. 29.1) e chiarisce che esula dalle competenze tutto quel che «*relates to reserved matters*» (art. 29.2.b). Infine, si afferma che la relazione alle materie riservate sia determinata con riferimento «*to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances*» (art. 29.3). L'argomentazione del *Lord Advocate* si basava sulla presunta non vincolatività del referendum; non avrebbe prodotto effetti giuridici di per sé stesso, e pertanto non avrebbe intaccato le materie riservate quali «*the Union of the Kingdoms of Scotland and England*» o «*the Parliament of the United Kingdom*»<sup>685</sup>. La consultazione sarebbe stata, in fondo, nulla più di un grosso sondaggio<sup>686</sup>. Come dice il primo comma del primo articolo del *Bill*, dopotutto, lo scopo del referendum sarebbe stato solo «*to ascertain the views of the people of Scotland*». Quasi in sostegno della tesi scozzese, nella pronuncia *Miller I*, la Corte Suprema, con riferimento al referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, evidenziò come, nell'ordinamento britannico, l'approvazione di quesiti referendari a cui le relative leggi di autorizzazione non attribuiscono la produzione *ipso facto* di effetti giuridici, possono al più avere solo conseguenze politiche. A ben vedere, però, l'argomentazione scozzese è alquanto capziosa. Il riferimento dell'articolo 29.3 all'"effetto [di una disposizione] in tutte le circostanze" per l'identificazione della relazione di un'atto delle istituzioni

---

<sup>684</sup> Cfr. i contributi sul *blog* della UKCLA: S. Wilson Stark e R. Fasel, *Unconstitutionally Legal: How the UK Supreme Court Should Decide the Lord Advocate's Reference*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3 ottobre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/03/shona-wilson-stark-and-raffael-fasel-unconstitutionally-legal-how-the-uk-supreme-court-should-decide-the-lord-advocates-reference/>; S. Tierney, *The Lord Advocate's Reference: Referendums and Constitutional Convention*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4 ottobre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/04/stephen-tierney-the-lord-advocates-reference-referendums-and-constitutional-convention/>; L. Trueblood, *What is the 'Purpose' of the Scottish Independence Referendum Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11 ottobre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/11/leah-trueblood-what-is-the-purpose-of-the-scottish-independence-referendum-bill/>.

<sup>685</sup> Cfr. *Scotland Act 1998*, Allegato 5, para. 1.

<sup>686</sup> «[...] unless Parliament makes specific provision to the contrary, rendering the referendum self-executing, any referendum has no effect in law» *Lord Advocate's Written Submission*, para. 80.

devoluti alle materie riservate non può così facilmente venire trascurato. In un ordinamento dove il confine fra giuridico e politico è più sottile che altrove, la stessa pronuncia *Miller I* ricorda che la mancanza di effetti giuridici diretti di un referendum non significa necessariamente che questa sia «*devoid of effect*», possedendo «*great political significance*»<sup>687</sup>. Come evidenziato dalla Camera dei Pari già in tempi non sospetti, «*[...] it would be difficult for Parliament to ignore a decisive expression of public opinion*»<sup>688</sup>. La risposta governativa, per bocca dell'*Advocate General*, alle argomentazioni del *Lord Advocate*, è piuttosto chiara: «*That clause 1 describes the referendum as 'ascertaining the views of the people of Scotland' is of no assistance to the Lord Advocate. All electoral exercises concern the ascertainment of the views of the electorate, with referendums doing so with particular specificity*»<sup>689</sup>. L'accusa di mala fede all'esecutivo scozzese è esplicita:

*«It is, of course, right that the outcome of the referendum provided for by the Draft Bill has no legal effect: it is not 'self-executing'. But nor can it credibly be suggested that the outcome of the referendum will be 'advisory' in the sense of being treated as a matter of academic interest only: a referendum is not, and is not designed to be, an exercise in mere abstract opinion polling at considerable public expense. Were the outcome to favour independence, it would be used (and no doubt used by the SNP as the central plank) to seek to build momentum towards achieving that end: the termination of the Union and the secession of Scotland. It is in precisely that hope that the Draft Bill is being proposed.»*<sup>690</sup>

Stephen Tierney, al riguardo, si spinge a ipotizzare, a seguito dei referendum sull'ingresso nella Comunità Europea e sul recesso dall'Unione Europea, la nascita di una vera e propria *constitutional convention* per cui il Parlamento del Regno Unito sarebbe tenuto a implementare il risultato di una consultazione

---

<sup>687</sup> *Miller I*, para. 124.

<sup>688</sup> House of Lords Constitution Committee, 12th Report of Session 2009–10, *Referendums in the United Kingdom*, HL Paper 99, The Stationery Office, Londra, 2010, para. 197.

<sup>689</sup> *Advocate General's Written Submission*, para. 73.

<sup>690</sup> *Ibid.*, para. 78.



referendaria che abbia autorizzato, direttamente o, attraverso le leggi devolutive, indirettamente. A sostegno della tesi viene evidenziato come il Parlamento abbia più volte legiferato impegnandosi a implementare la volontà popolare emersa dall'esito di un referendum - come nel caso della possibilità di una riunificazione dell'isola d'Irlanda, nel *Northern Ireland Act 1998* - o, quantomeno, a non agire in senso contrario a essa - come nel caso delle disposizioni sulla permanenza delle istituzioni devolute, nello *Scotland Act 2016* e nello *Wales Act 2017*.

Spostare il discorso sul tema delle convenzioni costituzionali lo complica notevolmente, in particolare a seguito degli spiragli aperti dalla pronuncia *Miller II* sulla considerazione da dare ai principi dell'ordinamento britannico. Lo *Scottish National Party*, nel suo intervento di fronte alla Corte Suprema, ha sapientemente richiamato la già citata *Salisbury convention*, la quale sancisce che la Camera dei Pari non opponga né ritardi in ragione di semplice disaccordo disegni di legge approvati dalla Camera dei Comuni nell'implementazione del programma presentato dal partito di governo nel proprio manifesto elettorale alle ultime elezioni generali<sup>691</sup>. La *ratio* di tale convenzione, come si può facilmente intuire, è che è inappropriato che una Camera di nominati a vita ostacoli un indirizzo politico espressamente presentato all'elettorato e da questo approvato<sup>692</sup>; in ultima analisi, una delle tante declinazioni del principio democratico. Orbene, alle ultime elezioni per il rinnovo del Parlamento Scozzese la maggioranza assoluta è stata conquistata da partiti che nel proprio programma avevano inserito un progetto d'indipendenza per la Scozia. Il Governo del Regno Unito ha certamente una legittimazione ben più forte di quella della Camera dei Pari, ma si oppone comunque all'implementazione di un punto non irrilevante del programma approvato dalla comunità politica scozzese, né è facile negare la sussistenza del «*material change in circumstances since the 2014 independence referendum*» addotto dall'SNP<sup>693</sup> e che Whitehall rifiuti il dialogo con quello che è a tutti gli effetti un governo democraticamente eletto.

---

<sup>691</sup> *Scottish National Party Application for Permission to Intervene*, para. 30.

<sup>692</sup> Al netto del problema, in verità non del tutto eludibile, dello scarto fra percentuali di voti e di seggi dovuto al sistema elettorale maggioritario.

<sup>693</sup> *Ibid.*, para. 20.

Né quest'ultima argomentazione né quelle del Lord Advocate persuasero in alcun modo i giudici della Corte Suprema, che, il 23 novembre 2022, sancirono che il *Bill* esulasse dalle competenze del Parlamento scozzese, poiché «*relates to*» due materie riservate: l'Unione dei Regni di Scozia e Inghilterra e il Parlamento del Regno Unito. In particolare la Corte, citando la propria giurisprudenza (*Martin v Most*<sup>694</sup>, nonché *Imperial Tobacco*<sup>695</sup> e *Scottish Continuity Bill*<sup>696</sup>) chiarì che «*the phrase “relates to” indicates something more than a loose or consequential connection*»<sup>697</sup>. Le sue conclusioni sono nette e la scelta dei termini sembra tradire una certa insofferenza per essersi dovuta esprimere su di una questione piuttosto scontata in termini strettamente giuridici: «*It is plain that a Bill which makes provision for a referendum on independence – on ending the Union – has a more than loose or consequential connection with the Union of Scotland and England. That conclusion is fortified when regard is had to the effect of such a referendum [...]. It is equally plain that a Bill which makes provision for a referendum on independence – on ending the sovereignty of the Parliament of the United Kingdom over Scotland – has more than a loose or consequential connection with the sovereignty of that Parliament*»<sup>698</sup>.

Una pronuncia come quella della Corte Suprema non può sorprendere è facilmente difendibile in punta di diritto. Il principio dell'autodeterminazione dei popoli, invocato dall'SNP, è respinto dai giudici, che non ne vedono minimamente i presupposti alla luce del diritto internazionale, tracciando un parallelismo con il caso del Quebec e riprendendo le osservazioni dei giudici canadesi nella celebre pronuncia *Reference re Secession of Quebec*<sup>699</sup>, in cui si negava la legittimità della secessione unilaterale per mancanza di una serie di presupposti che il diritto internazionale richiede a tal fine.

La questione dell'esistenza di un mandato popolare per la celebrazione di un referendum rimane impregiudicata. Sarebbe facile adottare una prospettiva strettamente formalistica e affermare che la legittimazione di Westminster sia

---

<sup>694</sup> [2010] UKSC 10, in particolare para. 49.

<sup>695</sup> In particolare para. 16.

<sup>696</sup> In particolare para. 27.

<sup>697</sup> *Reference by the Lord Advocate of devolution issues* [2022] UKSC 31, para. 57.

<sup>698</sup> *Ibid.*, para. 82.

<sup>699</sup> [1998] 2 SCR 217.

*qualitativamente* maggiore di quella di qualunque assemblea devoluta, in virtù del fatto che la seconda è una creazione del primo e che nulla è dovuto alle istituzioni devolute scozzesi, né è mai stato probabile che la Corte Suprema si abbandonasse a nuove interpretazioni audaci dei principi costituzionali, quando ciò avrebbe potuto mettere a repentaglio la sopravvivenza della *Union*, la quale, dopotutto, non è una confederazione. Il limite più ovvio di questo approccio, però, è che non risolve nulla. Il malessere socio-economico della regione, acuitosi dopo l'uscita dall'Unione Europea, non viene percepito dagli scozzesi, a torto o a ragione, come una priorità nelle menti di chi governa a Londra. L'affermazione dell'SNP, paradossalmente, acuisce questo problema. Il parallelismo della Corte Suprema fra Scozia e Quebec, poi, non convince appieno, date le garanzie e l'elevato livello di autogoverno di cui gode la provincia canadese, nel contesto di una federazione e di prerogative protette da una Costituzione scritta e rigida. Nel complesso quadro dello *Union State* britannico è la minoranza (nazionale) scozzese a vivere una condizione di svantaggio sistemico nella quale subisce le decisioni delle maggioranze statali di turno senza possibilità alcuna di farsi essa maggioranza. La condizione di minoranza strutturale di un nazionalismo periferico può rendere democraticamente non tollerabile l'invocazione della forza numerica dei partiti dominanti a livello centrale e di un'astratta superiorità del centro sulla periferia. La democraticità di un sistema può giocarsi anche intorno a tale nodo: l'indiscriminato rifiuto di un'adeguata sistemazione del pluralismo nazionale. Dopotutto, «*if democracy is to be understood not simply as majority rule, then cultural conflicts in democratic states must be resolved in a way that is acceptable or at least defensible to all citizens and groups*»<sup>700</sup>. Sarebbe, pertanto, legittimo un tentativo secessionista unilaterale, senza il consenso di Westminster? Naturalmente non in termini di diritto interno, questo è chiaro. Posto che è improbabile che l'esecutivo scozzese si azzarderebbe a un simile passo - il precedente catalano del 2017 non ispira fiducia - la risposta a questa domanda varia sensibilmente sulla base della concezione della politica e sulle idee che uno ha sulla legittimazione dello Stato. In questo senso, il liberalismo e il costituzionalismo tradizionali presentano molte carenze nell'analisi del

---

<sup>700</sup> S. Mancini, *Rethinking the Boundaries of Democratic Secession: Liberalism, Nationalism and the Right of Minorities to Self-Determination*, in *International Journal of Constitutional Law*, 6(3-4), 2008, p. 561.

riconoscimento politico e della sistemazione della diversità nazionale, tendendo a negare l'esistenza di diritti collettivi in capo a gruppi etnici interni allo Stato e, dopo averne ridotto i membri a singole individualità, legittimando rapporti di dominio *de facto* fra gruppi nazionali all'interno di democrazie plurinazionali<sup>701</sup>. A scanso di equivoci, non si vuole qui riciclare propaganda nazionalista e sostenere che gli Scozzesi siano un popolo oppresso che subisca una discriminazione negativa permanente<sup>702</sup>, ma vale la pena notare come per alcuni autori nemmeno particolari condizioni di disagio sarebbero requisito necessario per una secessione legittima<sup>703</sup>. Naturalmente, al netto del dibattito accademico sulla legittimità delle secessioni unilaterali, si può immaginare che il riconoscimento internazionale di uno Stato scozzese separatosi senza un accordo con l'Inghilterra dipenderebbe, in ogni paese, da molteplici considerazioni politiche contingenti<sup>704</sup>.

Nel caso, infine, in cui il referendum si svolga legittimamente, qualora si giunga a un accordo tra Holyrood e Whitehall, si pone un ulteriore problema, reso ben evidente dal calvario delle negoziazioni sull'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea. Mentre nel caso dell'accesso alla Comunità Europea o dell'approvazione delle leggi che istituirono le assemblee devolute l'elettorato sapeva esattamente - o quantomeno aveva modo di sapere esattamente - che cosa approvasse - i testi dei trattati europei e dei vari *Act* erano cosa pubblica - nel caso della *Brexit* si votò su un principio, non su un preciso piano di recesso e assetto di relazioni future fra Londra e il Continente. Questo problema di fondo piagò il Governo May II e ne causò, in ultima analisi, la caduta, poiché incapace di raggiungere un accordo che avesse il sostegno della maggioranza della

---

<sup>701</sup> Cfr. F. Requejo i Coll, *Plurinational democracies, federalism and secession. A political theory approach*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 54, 2017, pp. 62-80.

<sup>702</sup> Giusta causa per la secessione unilaterale, secondo teorie più moderne. Cfr. A. Buchanan, *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

<sup>703</sup> Cfr. A. Margalit e J. Raz, *National self-determination*, in *The Journal of Philosophy*, 87(9), 1990, pp. 439-446; Y. Tamir, *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton, 1995; C. H. Wellman, *A Theory of Secession: The Case for political Self-determination*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

<sup>704</sup> Difficile, per esempio, immaginare che Stati come Spagna, Romania e Slovacchia, che hanno problemi interni con minoranze nazionali, vogliano legittimare una simile operazione o, peggio, l'ingresso di una Scozia indipendente nell'Unione Europea.

Camera dei Comuni. Il parallelismo con la situazione scozzese è ben evidente, con un rapporto di potere fra Londra ed Edimburgo ancora più sbilanciato di quanto non fosse quello fra Bruxelles e Londra. Vi sarebbe, poi, una miriade di questioni cruciali che sarebbe bene chiarire anzitempo. Sotto il profilo costituzionale: sarebbero revocati gli Atti d'Unione del XVIII secolo, con il conseguente ripristino di due regni separati retti in unione personale da un singolo monarca, come dal 1603 al 1707? Ovvero la Scozia si costituirebbe immediatamente come repubblica? Non sembra una questione minore. Sul piano economico: quale valuta per una Scozia indipendente? Si può immaginare un mantenimento *ad interim* della Sterlina scozzese, cambiata a pari con la *Pound Sterling* emessa dalla Banca d'Inghilterra, durante un periodo di transizione, ma non è via percorribile senza il consenso inglese. Ancora, bisognerebbe accordarsi sulla spartizione del debito pubblico e su molti aspetti del commercio sulle isole britanniche e sullo sfruttamento delle risorse naturali; si pensi che il territorio scozzese (incluse acque territoriali e spazio aereo) costituisce quasi il 40% del totale del Regno Unito, mentre la sua zona economica esclusiva, che si estende su aree dell'Atlantico ricche di pesci e di petrolio, costituisce circa il 60% di quella britannica. È difficile immaginare che i negoziati su tutti questi punti siano facili e senza frizioni. Alcune soluzioni si possono certamente immaginare, come, per esempio, la previsione di una maggioranza qualificata per la validità dell'espressione di una volontà secessionista<sup>705</sup>, al fine di evitare un salto nel buio per la regione a causa di una vittoria di misura, come nel caso della *Brexit*. Ancora più interessante è la proposta dei due referendum, abbozzata già dall'ex-Primo Ministro John Major<sup>706</sup> e meglio elaborata da Derrick Wyatt<sup>707</sup>, secondo il quale si terrebbe un primo referendum su un'astratta volontà di costituire uno Stato indipendente, a cui seguirebbero tutte le

---

<sup>705</sup> Così suggerisce C. Martinelli, *Bilanci costituzionali e prospettive referendarie alla luce della Brexit. Lezioni dalla prassi per IndyRef.2 e NI Border Poll*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 3, 2021, p. 771.

<sup>706</sup> *Sir John Major's Speech – Middle Temple's Treasurer's Lecture: The State We're In*, 9 novembre 2020, reperibile presso <https://johnmajorarchive.org.uk/2020/11/09/sir-john-majors-speech-middle-temple-treasurers-lecture-the-state-were-in/>.

<sup>707</sup> D. Wyatt, *A majority vote in two referendums? Putting off Indyref2 should not delay a UK rethink on how to handle the issue of Scottish independence*, in *British Politics and Policy at LSE*, 15 luglio 2022, reperibile presso <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/two-referendums-indyref2/>.

negoziazioni opportune e la concessione alla Scozia di una maggiore autonomia - e quindi responsabilità - finanziaria. Una volta raggiunti tutti gli accordi necessari e dopo un periodo di autonomia accentuata, gli scozzesi avrebbero l'occasione di esprimersi su un piano preciso per uno Stato indipendente. Se pure questa seconda ipotesi appare sensata, non è chiaro quanto Edimburgo potrebbe strappare a Londra in questi negoziati e la libertà reale di cui, in conseguenza, una Scozia indipendente godrebbe; non è scontato, ma anzi improbabile, che gli interessi inglesi coincidano con quelli scozzesi. Quello che appare probabile, invece, è che minore è la disponibilità di Whitehall ad aprire una trattativa con Holyrood, maggiore è la possibilità che, nel tempo, la pulsione indipendentista si rafforzi e assuma forme disordinate.

## 7. L'Inghilterra: il “convitato di pietra” della *devolution*?<sup>708</sup>

### 7.1 La “questione inglese”: il ruolo dell'Inghilterra nell'Unione

Quando si parla di “questione inglese”, si può intendere una di due cose: la prima è la problematica asimmetria fra il governo delle nazioni celtiche e quello dell'Inghilterra, governata anch'essa dai rappresentanti di quelle nazioni che siedono a Westminster; la seconda la feroce disparità regionale esistente all'interno della stessa Inghilterra, la quale al netto del processo devolutivo, rimane la nazione dove risiede l'85% degli abitanti dell'Unione e rimane governata in maniera drasticamente centralizzata. Benché - e si può facilmente capire - le due non siano compartimenti stagni, conviene concentrarsi prima sul problema dell'asimmetria fra le varie nazioni, al fine di comprendere se il

---

<sup>708</sup> Sul tema si vedano, *ex multis*: B. Hadfield, *Devolution, Westminster and the English question*, in *Public Law*, 2, 2005, pp. 286-305; R. Hazell (a cura di), *The English Question*, Manchester University Press, Manchester, 2006; V. Bogdanor, *The West Lothian Question*, in *Parliamentary Affairs*, 63(1), 2010, pp. 156-172; J. Gallagher, *England and the Union: how and why to answer the West Lothian question*, IPPR, 2012. Sulla questione delle *city-regions* in Inghilterra si vedano: P. Leyland, *Devolution, Greater Manchester and the Revitalisation of Local Government*, in *UK Const. L. Blog*, 29 giugno 2015, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2015/06/29/peter-leyland-devolution-greater-manchester-and-the-revitalisation-of-local-government/>; R. Thomas, *Local Government Devolution in England*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2 marzo 2016, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2016/03/02/robert-thomas-local-government-devolution-in-england/>; D. Beel, M. Jones e I.R. Jones, *City Regions and devolution in the UK: the politics of representation*, Policy Press, Bristol, 2022.

problema è risolvibile a quel livello di governo o se è necessario guardare altrove.

La questione, già accennata nel Capitolo I, è nota anche con il nome di *West Lothian question*, ma è utile ricordare che il problema fu irlandese ben prima che scozzese e fu una delle spine nel fianco di William Gladstone per anni. Quando venne presentato il primo *bill* sull'autogoverno irlandese, nel 1886, il problema, in verità, non esisteva. L'Irlanda sarebbe stata ricostituita come *Dominion*, e i 101 deputati irlandesi avrebbero lasciato il "Parlamento imperiale", come ci si riferiva a Westminster in relazione ai *Dominion* e alle colonie allora. Dogane e tassazione sarebbero state competenze della nuova Irlanda e la cosa suscitò la vivace opposizione di molti industriali britannici, che sarebbero stati danneggiati dalla cosa, risultando nell'abbandono di questo progetto. Le tasse vigenti in Irlanda sarebbero dovute, quindi, venire fissate a Londra, sollevando il serio problema della tassazione senza la rappresentanza. Nel 1893 venne fatto un secondo tentativo, che prevedeva il mantenimento di soli 80 deputati irlandesi a Westminster, sollevando immediatamente la questione del loro ruolo in quella sede. Un approccio *in-and-out* sulla base della distinzione fra materie esclusivamente irlandesi e "imperiali" presentava notevoli difficoltà, portando l'anziano Primo Ministro a concludere: «*it passed the wit of man to frame any distinct, thorough-going, universal severance between the one class of subject and the other*». L'opposizione del Partito Conservatore nella Camera dei Pari affondò il progetto, in ogni caso. A seguito degli eventi che portarono alla creazione dello Stato Libero d'Irlanda e di una prima amministrazione devoluta a Stormont, la rappresentanza nordirlandese a Westminster rimase a un livello inferiore rispetto a quello che la demografia della regione avrebbe richiesto. Nel 1927 la futura *West Lothian question* si affacciò timidamente sul palco del parlamentarismo britannico in occasione della cd. *prayer book crisis*<sup>709</sup>. Poiché la Chiesa d'Inghilterra è Chiesa di Stato, quando venne tentata l'introduzione di un nuovo libro di preghiere, osteggiato dall'ala più evangelica della comunità religiosa, il Parlamento fu chiamato a esprimersi sulla questione, benché molti parlamentari non fossero affiliati alla Chiesa in questione né rappresentassero seggi inglesi. Il nuovo libro venne respinto già nella Camera dei Comuni col voto determinante di gallesi, scozzesi e irlandesi. Benché la Chiesa di Scozia

---

<sup>709</sup> Si veda G.I.T. Machin, *Parliament, the Church of England, and the Prayer Book Crisis, 1927–8*, in *Parliamentary History*, 19(1), 2000, pp. 131–147.

fosse - e tuttora è - separata da quella d'Inghilterra, ben 33 deputati scozzesi votarono contro il nuovo testo. Una questione che, già allora, toccava esclusivamente l'Inghilterra, fu decisa dal Parlamento del Regno Unito contro la volontà della maggioranza dei deputati inglesi. Ancora, Harold Wilson, nel 1965, desideroso di nazionalizzare l'industria siderurgica, fu profondamente contrariato dalla mancata astensione degli unionisti nordirlandesi, che votarono con l'opposizione, nonostante l'assenza di acciaierie in Ulster. Dopo l'implementazione dei progetti di *devolution* del *New Labour* ci si è limitati a una modesta riduzione del numero di parlamentari scozzesi a Westminster, e una simile riduzione colpirà anche il Galles a partire dalla revisione dei confini dei collegi elettorali che verrà completata nel 2023<sup>710</sup>, senza che i poteri di questi parlamentari siano, però, in alcun modo diversi rispetto a quelli delle loro controparti inglesi. Nel 2003, cinque anni dopo il trasferimento della competenza in materia di sanità a Holyrood, a Westminster si dibatte il disegno di legge che sarebbe poi divenuto lo *Health and Social Care Act 2003*, il quale, fra le altre cose, prevede l'istituzione di fondazioni ospedaliere in Inghilterra. Per il passaggio della norma furono determinanti i voti provenienti dai seggi scozzesi, ma, paradossalmente, il Parlamento scozzese non prevede nulla di simile in Scozia e quello che non si volle in Scozia si ebbe in Inghilterra con il voto determinante degli scozzesi.

Un problema, dunque, esiste. Ma quali sono le sue reali dimensioni? Siccome il Partito Conservatore è storicamente più forte in Inghilterra che nelle altre nazioni del Regno Unito, la domanda si può riformulare così: quante volte all'Inghilterra è stato imposto un governo del Partito Laburista quando essa aveva eletto una maggioranza di parlamentari del Partito Conservatore e quante volte, dunque, fossero esistite le assemblee devolute con il potere di produrre *primary legislation*, la *West Lothian question* si sarebbe potuta presentare? Delle venti elezioni generali dal 1950 al 2019, a ben vedere, in soli tre casi, e sempre per periodo di tempo molto brevi:

- 1950-1951, quando Inghilterra e Scozia erano virtualmente spaccate a metà e solo una buona performance del Partito Laburista in Galles permise a Clement Attlee di rimanere Primo Ministro con una maggioranza molto risicata, che permise a quel Parlamento di durare solo un anno;

---

<sup>710</sup> Ai sensi del *Parliamentary Constituencies Act 2020*.



- 1964-1966, quando il Partito Conservatore conquistò la maggioranza dei seggi inglesi, ma gli ottimi risultati del Partito Laburista in Scozia e Galles consentirono a Harold Wilson di ottenere una maggioranza alla Camera dei Comuni per pochissimi seggi. L'unico caso in cui il problema avrebbe potuto davvero porsi;
- febbraio-ottobre 1974, in cui si ripeté una situazione simile a quella vista nel biennio 1964-1966, risultando in un esecutivo tanto debole da portare il Primo Ministro a convocare nuove elezioni dopo neanche un anno dalle precedenti.

Si noti, inoltre, che la riduzione del numero dei seggi scozzesi a Westminster, pienamente efficace dal 2005, ne rese il numero più proporzionale alla popolazione, mentre prima la regione era lievemente sovrarappresentata rispetto all'Inghilterra. Se la riduzione fosse stata effettuata decenni prima, è assai probabile che, dopo le elezioni del 1964 e del febbraio 1974, il Partito Laburista non avrebbe avuto una maggioranza nella Camera dei Comuni. Insomma, osservando i numeri sembra che la *West Lothian question* esista più sulla carta che nella realtà politica britannica. Anche nelle elezioni del 2010, se pure una riduzione dei seggi gallesi fosse stata applicata, il Partito Conservatore non avrebbe ottenuto una maggioranza assoluta da solo - e comunque governò per cinque anni senza incontrare particolari ostacoli nel *junior partner* liberal-democratico. Nelle elezioni del 2017, se i seggi gallesi fossero stati già ridotti, era possibile - ma non sicuro - che Theresa May conquistasse la maggioranza assoluta, seppure per pochissimi seggi, ma, vista le profonde divisioni interne al Partito Conservatore sul tema dell'uscita del Regno Unito dall'Unione Europea, è improbabile che ciò avrebbe influito significativamente sulle sorti del suo premierato e di quella legislatura.

Tuttavia, è innegabile la sempre maggiore divergenza fra il voto inglese e quello di Scozia e Galles, in cui il Partito Conservatore fatica a conseguire risultati soddisfacenti, in particolare in un sistema parlamentare in cui i deputati sono eletti a maggioranza relativa in collegi uninominali. I dati mostrano come negli Inglesi, che hanno da secoli diluito il loro "essere inglesi" in un "essere

britannici”, percependo Scozia e Galles come appendici dell’Inghilterra<sup>711</sup>, a seguito dell’avvio del percorso devolutivo, abbiano iniziato ad avvertire sé stessi come qualcosa di più marcatamente diverso dagli scozzesi. Non è da escludere che a questa percezione abbiano contribuito la presenza di un esecutivo scozzese che si faceva sentire e la contemporanea presenza al numero 10 di Downing Street di un inquilino scozzese anch’egli - Gordon Brown, dal 2007 al 2010. Nel 2012 alcuni sondaggi rivelarono una crescita significativa della percentuale di inglesi che ritenevano che la *West Lothian question* andasse in qualche modo affrontata<sup>712</sup>. Ciò fu probabilmente dovuto alla propaganda sul tema del Partito Conservatore, sempre più ridotto a partito strettamente inglese.

La soluzione più semplice a quest’asimmetria è quella di trasformare il regno Unito in una federazione di entità con eguali poteri interni, di cui l’Inghilterra sarebbe uno dei quattro elementi costituenti. La soluzione, tuttavia, è tanto semplice quanto disastrosa, in virtù delle dimensioni abnormi dell’Inghilterra rispetto a Scozia, Galles e Irlanda del Nord, non tanto in termini di chilometri quadrati, ma di popolazione. Un’assemblea legislativa e un esecutivo inglesi finirebbero inevitabilmente per rivaleggiare con Westminster e Whitehall, minando la stabilità dell’Unione. A ben vedere, la storia sembra insegnare che le federazioni in cui manca un equilibrio fra i componenti tendono a operare assai male. Anche senza andare a scomodare gli stati socialisti del XX secolo, quali URSS, Cecoslovacchia e Jugoslavia, per cui bisognerebbe fare considerazioni assai più ampie, gli esempi non mancano: la prima forma federale della Nigeria, divisa in tre stati federati, di cui uno contenente più della metà della popolazione del paese, resse appena tre anni prima dello scoppio di conflitti fra le regioni che condussero a un colpo di stato militare; la Federazione delle Indie Orientali, in cui due componenti, la Giamaica e Trinidad e Tobago, contenevano l’80% della popolazione e non erano inclini alla creazione di un forte governo federale, si dissolse dopo soli tre anni dalla sua creazione, su pressione giamaicana; senza

---

<sup>711</sup> Nel 1924, Stanley Baldwin, in un discorso all'annuale cena della *Royal Society of St. George*, confessò «*a feeling of satisfaction and profound thankfulness that I may use the word 'England' without some fellow at the back of the room shouting out 'Britain'*», come riporta A. Aughey, *Nationalism, Devolution and the Challenge to the United Kingdom State*, Pluto Press, Londra, 2001, p. 65.

<sup>712</sup> R. Wyn Jones, G. Lodge, A. Henderson e D. Wincott, *The dog that finally barked: England as an emerging political community*, IPPR, 2012, reperibile presso <https://www.ippr.org/publications/the-dog-that-finally-barked-england-as-an-emerging-political-community>.

allontanarsi troppo da Londra, non è un caso che, dopo la distruzione del *Reich* tedesco, Stati Uniti, Francia e Regno Unito, al momento di ricreare uno Stato tedesco-occidentale, decisero di spezzettare quanto della Prussia rimaneva sotto il loro controllo per creare nuovi *Länder*, prendendo le vecchie province prussiane come base. Non esiste alcuna federazione al mondo in cui una singola entità federata racchiuda i quattro quinti della popolazione della federazione; quelle che più ci si avvicinano sono il Pakistan, in cui il Punjab ospita poco più del 50% del totale degli abitanti del paese e vi sono richieste ultradecennali di dividerlo<sup>713</sup>, e il Canada, in cui l'Ontario ospita poco più di un terzo del totale degli abitanti, non senza che questo induca occasionali frizioni. L'idea di un Parlamento inglese non è nuovissima e già fu considerata dalla Commissione Kilbrandon, che la liquidò senza mezzi termini:

*«A federation consisting of four units—England, Scotland, Wales and Northern Ireland—would be so unbalanced as to be unworkable. It would be dominated by the overwhelming political importance and wealth of England. The English Parliament would rival the UK federal Parliament; and in the federal Parliament itself the representation of England could hardly be scaled down in such a way as to enable it to be outvoted by Scotland, Wales and Northern Ireland, together representing less than one-fifth of the population. A UK federation of four countries, with a federal Parliament and provincial Parliaments in the four national capitals, is therefore not a realistic proposition.»*<sup>714</sup>

Il problema si potrebbe forse risolvere dividendo l'Inghilterra in più entità federate, ma non esiste un movimento popolare che lo richieda, né un particolare senso di appartenenza regionale in Inghilterra, soprattutto nel Sud del paese. Una simile proposta, poi, è irricevibile per qualsiasi nazionalista inglese. L'opzione radicale della dissoluzione dell'Unione su iniziativa dell'Inghilterra

---

<sup>713</sup> Cfr. S.F. Iqbal, *Dual Aspects of Demand of Province of South Punjab: Redefining Federalism*, in *SJESR*, 4(3), 2021, pp. 18-27.

<sup>714</sup> *Royal Commission on the Constitution* (cit.), para. 531.

stessa, sostenuta dall'*English Constitution Party*<sup>715</sup>, gode, al momento, di limitato supporto fra l'opinione pubblica e non è considerata seriamente da alcuno dei partiti maggiori in Inghilterra.

La soluzione della riforma dei procedimenti in Parlamento per fare dei deputati inglesi un "Parlamento inglese" a seconda della materia del disegno di legge trattato, cosiddetta *English Votes for English Laws* (EVEL), è stata implementata dal Partito Conservatore, che, dopo averla proposta nelle campagne elettorali del 2001, del 2005 e del 2010, riuscì a imporla nel 2015, una volta tornato al governo da solo. Questa soluzione presentava due criticità: la prima, già accennata, era la possibilità che rimanesse in carica un governo del Regno Unito con i voti dei rappresentanti di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, senza che comandasse una maggioranza per far approvare leggi che toccano i quattro quinti degli abitanti del paese; la seconda è il vecchio problema di Gladstone, il riparto netto delle competenze - che lo statista ottocentesco reputava "al di là dell'intelletto umano" - e la conseguente classificazione di un *bill*, determinante per capire chi ha diritto a votare quando lo si dibatte. In ogni caso, la procedura venne sospesa nell'aprile 2020 per facilitare i lavori parlamentari a seguito dello scoppio della pandemia da COVID-19, senza più venire ripristinato. Infatti, l'anno seguente, Michael Gove, allora *Minister for the Cabinet Office*, parve essersi reso conto dell'inadeguatezza della misura e della sua pericolosità per l'unione e decise di proporla direttamente l'abolizione: «*Ultimately, it's a convention which arose out of a set of circumstances after the 2014 referendum, where you had a coalition government [...] We've moved on now.*»<sup>716</sup>; un mese dopo la Camera dei Comuni approvò una mozione per il ritorno allo *status quo ante*.

La questione inglese, nel primo significato previamente indicato, rimane a oggi sostanzialmente insoluta. Ma vale nuovamente la pena chiedersi, al netto della propaganda politica, se questa sia un problema reale. L'Inghilterra ha bisogno di una maggiore decentralizzazione al proprio interno, ma è ridicolo sostenere che

---

<sup>715</sup> Cfr. X. Elliards, *English Constitution Party to hold independence rally in York*, The National, 2 agosto 2022, reperibile presso <https://www.thenational.scot/news/20593608.english-constitution-party-hold-independence-rally-york/>.

<sup>716</sup> S. Guyoncourt, *Michael Gove reportedly set to scrap English votes for English laws to protect 'one United Kingdom'*, i newspaper, 16 giugno 2021, reperibile presso <https://inews.co.uk/news/politics/michael-gove-reportedly-set-scrap-english-votes-for-english-laws-united-kingdom-1056632>.

vi sia un bisogno ineludibile di una sua autonomia all'interno del Regno Unito. La realtà dei fatti è che essa, pur nella sua indefinitezza - pare esistere solo "per sottrazione" delle nazioni celtiche - rimane senza dubbio l'elemento dominante dell'Unione, e svetta alta proiettando la sua ombra sulle assemblee devolute. Le vicende del referendum del 2016, dello *European Union (Withdrawal) Act 2018* e dell'UKIMA hanno spazzato via questa finzione di un'Inghilterra in qualche modo evirata dalla *devolution*. Un Parlamento - e una maggioranza parlamentare - dominato da inglesi ha imposto la propria volontà e le proprie regole a scozzesi, gallesi e irlandesi, e la *devolution* appare quindi come una concessione graziosa a nazioni altrimenti quasi sempre alla mercé degli inglesi. Un'asimmetria a favore delle regioni non inglesi sul piano formale appare come (scarsa) compensazione di una condizione di subordinazione sostanziale. Per come la vede Vernon Bogdanor: «*There is, of course, an English Question. But, as long as England rejects federalism, there can be no tidy, symmetrical solution. Asymmetry is the price England pays to keep Scotland within the union. We refused in the 19th century to pay that price for Ireland, with disastrous results.*»<sup>717</sup> Già nel 1885, quando venne istituito lo *Scottish Secretary*, la sua funzione, come disse Lord Salisbury, era «*to redress the wounded dignities of the Scotch people—or a section of them—who think that enough is not made of Scotland*»<sup>718</sup>. Similmente venne istituito, nel 1964, uno *Welsh Office* e, fin dal 1921, l'Irlanda del Nord ha goduto di una notevole autonomia interna. L'asimmetria non è una novità recente e riflette, forse, la mancata presa dell'ideologia giacobina<sup>719</sup> nelle isole britanniche. Se il Regno Unito era storicamente uno stato *governato in maniera centralizzata*, non è mai stato *unitario* nel senso che ogni suo angolo andava regolato allo stesso modo. Gli stessi Atti di Unione del 1707 garantiscono la preservazione di aspetti del diritto scozzese e di particolarità locali, così come quelli del 1800 facevano per l'Irlanda. Sostenere che l'asimmetria della *devolution*, per come attualmente

---

<sup>717</sup> V. Bogdanor, *Why English votes for English laws is a kneejerk absurdity* (cit.).

<sup>718</sup> Citato da A. Midwinter, M. Keating e J. Mitchell, *Politics and Public Policy in Scotland*, Palgrave Macmillan, 1991, p. 52.

<sup>719</sup> Come ricorda M. Keating, *From Functional to Political Regionalism: England in Comparative Perspective*, in R. Hazell (a cura di), *The English Question* (cit.), p. 143, la teoria giacobina dello Stato è tale per cui: «*Once political legitimacy came to rest on the principle of popular sovereignty, it was assumed that there must be an undifferentiated populace or demos on which it could rest*».

operativa, minacci, da sola, la tenuta dell'Unione, non è molto diverso dal sostenere che l'unità d'Italia sia minacciata dall'autonomia accentuata delle regioni a statuto speciale. All'alba del processo evolutivo, anche nella dottrina italiana vi fu chi definì la *West Lothian question* "un neo istituzionale in un contesto in cui l'asimmetria opera in maniera fruttuosa"<sup>720</sup>. Molto più minaccioso per l'integrità del Regno Unito è il nazionalismo inglese, che - in maniera francamente comprensibile - non può essere tollerato dalle nazioni celtiche, vincolate da secoli dalle decisioni prese dagli inglesi. Fortunatamente il Partito Conservatore, dopo essersene servito per tornare al potere, sembra aver smesso di alimentare questa sensazione d'ingiustizia sofferta dagli inglesi, ma non senza aver, nel frattempo, più volte umiliato il sentimento nazionale scozzese e dato nuovo impeto al movimento secessionista.

Che del malcontento per l'attuale assetto istituzionale possa riscontrarsi, particolarmente nelle regioni più settentrionali dell'Inghilterra, contemporaneamente le più vicine alla Scozia e le più povere, non può sorprendere, ma non c'è ragione di credere che un'autonomia interna per l'Inghilterra risolverebbe i problemi di quelle regioni. Delle autonomie regionali interne all'Inghilterra potrebbero forse migliorare la situazione dei territori interessati, ma al costo di un'ulteriore, pericolosa disarticolazione dello *welfare state* britannico. Chi sostiene un ruolo forte dello Stato nell'economia e nella fornitura dei servizi non può non guardare con ostilità a disegni autonomistici o federali. Il Partito Laburista per decenni mostrò una certa ostilità a progetti devolutivi radicali, ritenendo che la soluzione ai problemi sociali fosse un forte governo centrale a guida Laburista. Significativo è il seguente scambio fra Tony Blair e Paddy Ashdown:

*'You can't have Scotland doing something different from the rest of Britain', Tony Blair complained to the Liberal Democrat leader, Paddy Ashdown in 1999 when the Scottish Liberal Democrats were pressing for a more generous policy on student support than was being implemented in England.*

*'Then you shouldn't have given the Scots devolution', Ashdown retorted, 'specifically, the power to be different on this issue. You put yourself in a*

---

<sup>720</sup> Si veda G. Poggeschi, *La devolution in Scozia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 1998, pp. 937-960.

*ridiculous position if, having produced the legislation to give power to the Scottish Parliament, you then say it is a matter of principle they can't use it'.*

*Tony Blair (laughing), 'Yes, that is a problem. I am beginning to see the defects in all this devolution stuff'.<sup>721</sup>*

La *devolution* non minaccia direttamente l'integrità dell'Unione, ma può indebolirla indirettamente intaccando la capacità di Whitehall di correggere le disuguaglianze territoriali. Le vicende degli anni recenti hanno dimostrato che, certamente, Westminster può imporsi con la forza sulle assemblee devolute, ma non senza suscitare forte insofferenza fuori dall'Inghilterra. L'esatto ruolo dello Stato nell'economia e la struttura dello *welfare state* in un dato momento sono, senza dubbio, questioni rimesse alla discrezionalità dei governanti, ma, al fine della stabilità dell'Unione nel lungo periodo, sarebbe opportuno un ripensamento, questa volta generale e onnicomprensivo, del governo territoriale del Regno Unito.

## 7.2 La “questione inglese”: le *city-regions* sono una soluzione?

*«The motivation behind much recent institution-building in city-regions is ultimately rooted in a powerful logic of subsidiarization that sits well with the mosaic-like geography of contemporary capitalist society. Whether or not this trend enlarges the sphere of democracy and the right to the city remains a moot point depending precisely on the specific forms of political community that are put in place in any particular instance»<sup>722</sup>*

L'Inghilterra, come tutto il Regno Unito, fin dalla prima rivoluzione industriale ha una storia di sviluppo diseguale sul piano territoriale e ciò ha finito per concentrare la maggior parte della ricchezza nel Sud-Est del paese, con Londra al centro. In particolare, a partire dall'ultimo quarto del XX secolo, il processo di de-industrializzazione e la concentrazione del potere finanziario nella capitale

---

<sup>721</sup> P. Ashdown, *The Ashdown Diaries*, vol. 2, 1997–1999, Penguin Books, Londra, 2001, p. 446: *entry for 7 May 1999*.

<sup>722</sup> A. Scott, *City-regions reconsidered*, in *Environment and Planning A*, 51(3), 2019, p. 569.

hanno esacerbato disuguaglianze storiche<sup>723</sup>. Con l'avvento al governo del *New Labour*, nel 1997, vi fu un grande impeto di “modernizzazione”, con particolare attenzione alle regioni, puntando sull'aumento della democrazia locale e lo sviluppo economico. Se gli sviluppi in Scozia e Galles furono presentati come successi, i piani di Tony Blair non andarono altrettanto bene all'interno dell'Inghilterra, con l'eccezione della creazione della *Greater London Authority*, necessaria per la gestione di una delle più grandi aree urbane dell'Europa occidentale<sup>724</sup>. Nel 2004, un referendum nel Nord-Est dell'Inghilterra per l'istituzione di un'assemblea regionale restituì un responso fortemente negativo. La regione era stata scelta dal Governo in quanto ritenuta più propensa ad approvare un tale progetto per via della sua forte identità regionale - la maggior parte di essa era costituita dalla contea storica dello Yorkshire - per via della sua vicinanza alla Scozia e di una lunga storia come roccaforte laburista. Le possibili ragioni per il risultato sono molteplici<sup>725</sup>: a un sentimento di generale antipolitica (*rectius*: di insofferenza verso i politici) si aggiungeva lo scarso sostegno di cui l'iniziativa godeva nel Governo al di fuori dell'ufficio del Primo Ministro e l'effettiva mancanza di seri poteri in capo all'assemblea che si pretendeva istituire<sup>726</sup>. Il Governo creò comunque delle “agenzie di sviluppo regionale” (RDA), di scarso successo. Gordon Brown riuscì a far approvare il *Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009*, che prevede la creazione di “autorità combinate” (CA), associazioni volontarie di enti locali per l'esercizio di funzioni e la delegazione di modesti poteri da parte del governo, principalmente in relazione al trasporto e all'economia locale, pensate per svolgere un ruolo simile a quello delle contee metropolitane, abolite

---

<sup>723</sup> Cfr. R. Martin, *Rebalancing the spatial economy: the challenge for regional theory*, in *Territory, Politics, Governance*, 3, 2015, pp. 235-272.

<sup>724</sup> E comunque, in quanto a poteri, pallida copia del vecchio *Greater London Council*. Cfr. N. Barratt, *Greater London: The Story of the Suburbs*, Random House, Londra, 2012, Capitolo XVII.

<sup>725</sup> Cfr. C. Rallings e M. Thrasher, *The North East Regional Assembly Referendum November 2004 – the public's perspective*, Report to the Electoral Commission, 2005, reperibile presso [https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf\\_file/publicopinionreport1\\_18908-13992\\_E\\_N\\_S\\_W\\_.pdf](https://www.electoralcommission.org.uk/sites/default/files/pdf_file/publicopinionreport1_18908-13992_E_N_S_W_.pdf).

<sup>726</sup> Già criticate ben prima del referendum. Cfr. J. Adams e J. Tomaney, *Restoring the Balance: Strengthening the Government's Proposals for Regional Assemblies*, IPPR, Londra, 2002, e M. Sandford, *A Commentary on the Regional Government White Paper, 'Your Region, Your Choice'*, The Constitution Unit, Londra, 2002.



nel 1985, nelle principali aree urbane del paese fuori da Londra. Non appena tornato al governo, il Partito Conservatore non mancò di accusare il Partito Laburista di eccessivo centralismo e di non aver davvero voluto cedere potere alle regioni, a dispetto della retorica, e procedette ad abolire le RDA, sostituendole con delle *Local Enterprise Partnership* (LEP), associazioni volontarie fra enti locali e imprese al fine di stimolare la crescita economica e l'occupazione nell'area interessata. Un altro, deciso passo nel solco dell'enfasi sulla crescita locale fu il *Cities and Local Government Devolution Act 2016*, che prevede l'introduzione dell'elezione diretta del sindaco per alcune autorità combinate e spianò la strada alla stipula di *City Deals* per una delega di poteri *ad hoc*, sulla base delle esigenze di ciascuna CA. Diverse città ne sono state beneficiarie, con deleghe che variano significativamente da caso a caso, come, dopotutto, s'intendeva fin dall'inizio<sup>727</sup>. In comune hanno tutte la mancanza di qualunque potere legislativo o di un'imposizione fiscale autonoma di qualche rilevanza, la quale limita fortemente l'autonomia reale di questi enti. Come illustra il titolo di uno studio dell'*Institute for Government*, *All Change: Why Britain is Prone to Policy Reinvention and What Can Be Done About It*, nel paese gli enti locali vengono fatti e disfatti con un ritmo notevole, senza traccia di una strategia comprensiva, risultando in politiche confuse e un costo di quindici milioni di sterline all'anno per la continua riorganizzazione del ministero che se ne occupa<sup>728</sup>, nonché in un accentramento continuo attraverso ondate di presunto decentramento. Inoltre, questi cambiamenti non sono il frutto di forti richieste da parte della popolazione, ma di trattative a porte chiuse tra l'allora Cancelliere dello Scacchiere e le autorità politiche degli enti locali coinvolti. Si noti, a questo proposito, che, nel 2012, Manchester e molti altri centri urbani inglesi respinsero in dei referendum locali l'idea di un sindaco eletto direttamente e che, durante l'iter legislativo del *Cities and Local Government Devolution Bill*, il Governo si oppose a emendamenti della Camera dei Comuni che subordinassero l'approvazione degli accordi a consultazioni referendarie. L'impressione è che questo tipo di *devolution*, a dispetto delle critiche rivolte al *New Labour*, soffra delle stesse criticità: c'è una riluttanza di

---

<sup>727</sup> Cfr. National Audit Office, *English Devolution Deals*, HC 948, The Stationery Office, Londra, 2016.

<sup>728</sup> Cfr. E. Norris e R. Adam, *All Change: Why Britain is Prone to Policy Reinvention and What Can Be Done About It*, Institute for Government, Londra, 2017, p. 3.

fondo a impegnarsi per una decentralizzazione seria e c'è un senso di profonda disorganicità nell'intera operazione, poiché manca la volontà di operare una riforma costituzionale seria, radicale e comprensiva, interna alla nazione inglese. Che poi questa si possa persino definire *devolution* è opinabile: se le autonomie di Scozia, Galles e Irlanda del Nord sono puntellate dal requisito di un referendum per la loro abolizione e da altisonanti dichiarazioni di permanenza nell'ordinamento costituzionale - o nel caso nordirlandese, da accordi internazionali - nulla di tutto questo si ritrova nel decentramento pensato per le aree urbane inglesi, operato in larga parte tramite *secondary legislation* emanata in virtù dell'*Act* del 2016.

Rispetto all retorica di Tony Blair, poi, al progetto del Partito Conservatore manca un'attenzione alla rivitalizzazione della democrazia locale, che difficilmente può dirsi incrementata dal punto di vista qualitativo per la sola istituzione dell'elezione diretta di un "sindaco metropolitano". Se gli enti locali storicamente hanno, come scopo primario, la fornitura locale di servizi, la fusione delle LEP nelle CA ha l'effetto di reindirizzare le funzioni dell'ente locale verso la crescita economica prima di ogni altra cosa, peraltro ottenibile solamente negoziando con il governo centrale<sup>729</sup>. Corollario di questa impostazione è un processo di depoliticizzazione del governo locale, inteso sempre più come "amministrazione" nel senso più freddo del termine, al fine di eliminare una possibile resistenza attraverso il rafforzamento dell'ideologia dominante e il restringimento, nel dibattito pubblico, di ciò che è ritenuto possibile - e necessario - per i governanti<sup>730</sup>. Questo processo, più facile a livello locale, in ragione degli scarsi poteri di quel livello di governo - che però sono una scelta politica e non una legge di natura - assume tre forme<sup>731</sup>: 1) la

---

<sup>729</sup> Cfr. R. Hatcher, *The West Midlands Combined Authority has turned its back on inclusive economic growth to tackle inequality*, Mimeograph, Birmingham City University, Birmingham, 2017; P. O'Brien e A. Pike, "Deal or no deal?" *Governing urban infrastructure funding and financing in the UK City Deals*, in *Urban Studies*, 56(7), 2019, pp. 1448-1476.

<sup>730</sup> Cfr. J. Darling, *Privatising asylum: neoliberalisation, depoliticization and the governance of forced migration*, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(3), 2016, pp. 230-243; I. Deas, G. Haughton e K. Ward, *Scalar postpolitics, inclusive growth and inclusive economies: challenging the Greater Manchester agglomeration model*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 14(1), 2021, pp. 179-195.

<sup>731</sup> Si veda M. Wood e M. Flinders, *Rethinking depoliticisation: beyond the governmental*, in *Policy and Politics*, 42(2), 2014, pp. 151-170.

depoliticizzazione del governo, attraverso la delega della risoluzione di problemi che competerebbero ai governanti a enti formalmente indipendenti, al potere giudiziario ovvero a strutture tecnocratiche che limitino la discrezionalità politica; 2) la depoliticizzazione della società, attraverso la ridipintura di problemi collettivi come problemi individuali, non più competenza delle istituzioni; 3) la depoliticizzazione del dibattito, attraverso l'uso del linguaggio per ridefinire certi problemi sociali come non politici, ma semplicemente cose che succedono.

L'utilizzo di un linguaggio di questo tipo da parte del Partito Conservatore è comune almeno fin dal premierato di Margaret Thatcher, in cui la difformità locale era assai poco tollerata. L'ideologia neoliberale, a giudicare dal loro approccio agli enti locali, è ancora egemonica nel mondo *tory*<sup>732</sup>, il quale non immagina enti locali che non riproducano le politiche centrali di austerità fiscale a livello locale, con una compressione - ulteriore - degli spazi democratici<sup>733</sup>.

Che la soluzione al forte centralismo inglese si ritrovi in una dimensione regionale ovvero nella dimensione delle aree urbane e dei centri economicamente legati ad esse può essere oggetto di discussione, ma sembra francamente irrilevante senza un radicale cambio di paradigma nella concezione degli enti locali che Whitehall esibisce. Posto che il centralismo è una scelta politica perfettamente legittima - non esistono seri movimenti secessionisti in Inghilterra, dopo tutto - l'impressione è che gli esecutivi succedutisi nell'ultimo quarto di secolo abbiano parlato ampiamente la lingua delle autonomie locali, senza poi volerne davvero istituire di serie e, soprattutto, capaci di portare avanti indirizzi politici diversi o addirittura contrari a quelli del governo centrale. Questa ostilità, che ha profondi radici ideologiche, è probabilmente anche alimentata da contingenze politiche. Le aree urbane dell'Inghilterra settentrionale, dove sono state costituite la maggioranza delle CA - sette su dieci - votano storicamente per il Partito Laburista, rendendo la prospettiva di devolvere poteri significativi a simili aree indesiderabile per qualunque governo Conservatore. La struttura, le funzioni, i poteri e il finanziamento degli enti

---

<sup>732</sup> Ma non era certo assente nei governi del New Labour; cfr. S. Lee, *New Labour, new centralism: the centralisation of policy and the devolution of administration in England and its regions*, in *Public Policy and Administration*, 15(2), 2000, pp. 96-109.

<sup>733</sup> Cfr. D. Etherington e M. Jones, *The city-region chimera: The political economy of metagovernance failure in Britain*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 9(2), 2016, pp. 371-389.

locali in Inghilterra necessitano di un ripensamento complessivo - e, preferibilmente, comprensivo - ma, qualunque assetto si voglia dar loro, è auspicabile che i proclami del Governo siano onestamente riflessi nella legislazione. Negli ultimi decenni così non è stato.

# Capitolo IV

## *Westminster overseas: i casi di Australia e Canada*

### 1. Il Canada<sup>734</sup>

#### 1.1 Panoramica storico-costituzionale

Il Canada è una monarchia costituzionale, in cui il Capo dello Stato è, formalmente, il Re del Canada - al contempo Re del Regno Unito, d'Australia, della Nuova Zelanda, della Giamaica e di altri, più piccoli, paesi - rappresentato, nella quasi totalità dei casi, da un Governatore Generale da lui nominato<sup>735</sup>, su *advice* del Primo Ministro (canadese). La prima, più evidente differenza con il Regno Unito è l'adozione di una forma di Stato federale. Delle ventisette federazioni che si possono riscontrare nel mondo al principio dell'anno 2023, il Canada, formato nel 1867, è una delle più risalenti nel tempo, dopo gli Stati Uniti d'America (1789), gli Stati Uniti Messicani (1824), la Confederazione Elvetica (1848), l'Argentina (1853) e il Venezuela (1864), e prima della

---

<sup>734</sup> J. Frémont, A. Lajoie, G. Otis, R.J. Sharpe, R. Simeon, K. Swinton e S. Volterra (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997; A. Reposo, *Ordinamenti di matrice anglosassone*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi (a cura di), *Diritto Pubblico Comparato* (cit.), p. 169 ss.; F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito* (cit.), particolarmente capitoli I e II; T.E. Frosini, *Le principali «derivazioni» dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda* (cit.), p. 62 ss.; J. Webber, *The Constitution of Canada: A Contextual Analysis*, Bloomsbury Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2015; A. Dodek, *The Canadian Constitution*, 2<sup>a</sup> ed., Dundurn, Toronto, 2016; P. Oliver, P. Macklem e N. Des Rosiers, *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2017; A. Lecours, *Dynamic De/Centralization in Canada, 1867–2010*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 2019, pp. 57-83; H. Bakvis e G. Skogstad (a cura di), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 4<sup>a</sup> ed., University of Toronto Press, Toronto, 2020, particolarmente i capitoli 2, 3, 4, 6 e 7.

<sup>735</sup> Rimane in carica, in teoria, *at His Majesty's pleasure*, ma, nella pratica, quasi tutti hanno svolto un mandato oscillante tra i quattro e i sette anni, salve le rinunce spontanee.

Germania (1871), del Brasile (1891) e dell’Australia (1901), per citare le più note. Con Stati Uniti, Svizzera, Germania e Australia ha anche in comune l’essere nata per aggregazione di entità precedentemente autonome - nel caso specifico di Canada e Australia, colonie britanniche a cui era stato concesso un significativo grado di autogoverno. La scelta del modello federale, contrariamente a quanto le dimensioni del territorio che il nuovo stato pretendeva governare possano suggerire, non fu affatto pacifica. È noto come John A. Macdonald, padre della Confederazione<sup>736</sup> e primo Primo Ministro del Canada federato, ritenesse che esistessero molteplici ragioni per un’amministrazione comune delle colonie britanniche in America settentrionale e, al contempo, che queste non fossero, di per sé stesse, una ragione per un assetto federale, che egli opponeva<sup>737</sup>.

Il federalismo, però, fu reso necessario dalla presenza di due fattori socio-politici. Il primo è che la maggior parte dei coloni, particolarmente nelle piccole colonie sulla costa atlantica, avvertiva un forte senso di lealtà al proprio governo coloniale e alle comunità politiche locali già formatesi, e era, pertanto, restia a vedere le amministrazioni locali smantellate a favore di un qualcosa di non sperimentato e visto come remoto. Basti notare come l’Isola del Principe Edoardo rifiutò di accedere alla Confederazione fino al 1873 e Terranova rimase un *Dominion* a sé stante addirittura fino al 1949. Inoltre, uno dei membri originali della Confederazione, la Nuova Scozia, chiese a Londra di scioglierla dal vincolo federale dopo appena pochi mesi, senza successo. Il secondo fattore, prevedibilmente, è il cd. “Canada francese”, di cui si dirà meglio più avanti. Da allora la Confederazione si è allargata significativamente e, dal 1999, comprende dieci province (Alberta, Columbia Britannica, Isola del Principe Edoardo, Manitoba, Nuova Scozia, Nuovo Brunswick, Ontario, Québec, Saskatchewan, Terranova e Labrador) e tre territori (Nunavut, Territori del Nord-Ovest, Yukon). L’autonomia dei secondi è assai inferiore rispetto a quella delle prime e sono

---

<sup>736</sup> Il termine *Confederation*, impiegato nel discorso politico-costituzionale canadese, non deve trarre in inganno. Si ha a che fare, fin dall’inizio, con un sistema chiaramente federale.

<sup>737</sup> «*I have always contended that if we could agree to have one government and one parliament, legislating for the whole of this peoples, it would be the best, the cheapest, the most vigorous and the strongest system of government we could adopt*», da un discorso parlamentare del 1865 citato da J. Wallner, *Empirical Evidence and Pragmatic Explanations: Canada’s Contributions to Comparative Federalism*, in L. White, R. Simeon, R.C. Vipond e J. Wallner, *The Comparative Turn in Canadian Politics*, UBC Press, Vancouver, 2008.

marcatamente subordinati al Governo federale. In ciascuna provincia le funzioni svolte dal Governatore Generale a livello federale sono svolte da un suo Luogotenente (*lieutenant governor*), da lui nominato su advice del Primo Ministro (del Canada, però, non del *premier* della provincia interessata), mentre sui Territori vigila un Commissario di diretta nomina governativa<sup>738</sup>, in accordo con le leggi relative<sup>739</sup>. Benché i Commissari siano tenuti a eseguire le direttive di Ottawa, nel tempo il loro ruolo è divenuto molto simile a quello dei Luogotenenti.

Il Parlamento è bicamerale. La Camera elettiva è la Camera dei Comuni, composta di 338 membri (345 a partire dal 45esimo Parlamento) eletti in circoscrizioni elettorali uninominali (noti come *ridings*) a maggioranza semplice (*first-past-the-post*). La Costituzione sancisce un limite massimo di durata della legislatura a cinque anni, ma un emendamento del 2007 al *Canada Elections Act* sancisce che le elezioni federali debbano svolgersi nel terzo lunedì di ottobre del quarto anno di calendario seguente i comizi precedenti<sup>740</sup>, fatta salva la prerogativa del Governatore Generale di scioglimento anticipato, su richiesta del Primo Ministro. La Camera dei Comuni è affiancata da un Senato di 105 membri nominati dal Governatore Generale su indicazione del Primo Ministro, i quali durano in carica fino al compimento del settantacinquesimo anno di età. I senatori devono essere nominati fra i residenti in determinati blocchi regionali, a cui spettano diversi seggi. Su imitazione della prassi britannica antecedente al 1911, il Senato non può esercitare l'iniziativa legislativa in relazione a un *money bill*. Inoltre, passati sei mesi, la Camera dei Comuni può superare un veto del Senato su un progetto di riforma costituzionale. Al netto di queste due eccezioni, siamo di fronte a un bicameralismo perfetto, dal punto di vista formale. Come si può facilmente immaginare, però, pur ricopiando il modello della Camera dei Pari britannica, in assenza di una classe aristocratica storicamente alla guida del paese, con la nomina di ogni Senatore nelle mani del Primo Ministro e la

---

<sup>738</sup> Naturalmente, dal punto di vista formale, su imitazione del modello britannico, il Governo altro non è che il *Governor-General-in-Council*. I Commissari, però, non hanno *status* vicereale.

<sup>739</sup> Trattasi del *Nunavut Act*, dello *Yukon Act* e del *Northwest Territories Act*.

<sup>740</sup> Il limite massimo quinquennale non vieta alla legge di stabilirne uno più breve e la durata massima di un Parlamento può essere variata a maggioranza semplice, purché non vengano superati i cinque anni.

possibilità della Camera dei Comuni di portare da sola un progetto di riforma del Senato di fronte alle Province per la ratifica, la seconda Camera canadese ha, fin dall'inizio, esercitato un ruolo del tutto subordinato a quello dell'assemblea elettiva, accettando quello di "Camera di riflessione". Il potere di veto assoluto, che il Senato pure possederebbe, è atrofizzato per mancanza d'uso dal 1939 e raramente vengono proposti emendamenti, comunque sempre minuscoli, a quanto approvato dai Comuni. Della riforma del Senato si dibatte praticamente dal principio della Confederazione, ma nessun accordo è mai stato raggiunto che incontrasse l'approvazione della popolazione<sup>741</sup>, né è chiaro come fornire maggiore legittimazione democratica alla seconda Camera senza trasformarla in un'altra assemblea in cui le ragioni di partito prevalgono su ogni altra considerazione. La sua natura di organo vestigiale, simile alla Camera dei Pari odierna, fa sì che i rapporti tra esecutivo e legislativo in Canada siano una replica piuttosto fedele di quelli che si vedono nel Regno Unito, con un rapporto di fiducia instaurato esclusivamente con la Camera dei Comuni e un parlamentarismo di stampo maggioritario, con tutte le convenzioni che seguono. Tuttavia, il bipartitismo meno marcato e una forte volatilità elettorale, in particolare a partire dalle elezioni federali del 1993, hanno dato origine non troppo infrequentemente a governi di minoranza.

## 1.2 *Segue*: il sistema delle fonti e il superamento della *parliamentary sovereignty*

L'ordinamento giuridico canadese è derivato, per la maggior parte, dal modello britannico, con una modesta influenza, perlopiù geograficamente localizzata, dell'antico diritto francese. La Costituzione formale del paese è pluridocumentale e si compone di ventisei documenti, segnalati nel *Constitution Act 1982*. Fra questi spicca il *British North America Act 1867* (BNA 1867), che creò la Confederazione designando i poteri del Governo federale e delle Province e disegnando un'architettura istituzionale, a livello federale, che assomigliasse a quella britannica. Ai sensi dell'articolo 2 del *Colonial Laws Validity Act 1865*, qualunque legislazione coloniale in contrasto con quella

---

<sup>741</sup> L'ultimo tentativo, quello dell'Accordo di Charlottetown, che *inter alia* avrebbe riformato significativamente composizione e poteri del Senato del Canada, fu respinto in un referendum dal 55% dei votanti, nonostante l'appoggio pressoché unanime della classe politica.



“imperiale” - quale era il BNAA 1867 - non avrebbe dovuto produrre effetti. L’approvazione dello *Statute of Westminster 1931* fece perdere effetto al *Colonial Laws Validity Act* in Canada, ma l’articolo 7 prevede che eventuali emendamenti del BNAA 1867 potessero essere compiuti esclusivamente dal Parlamento del Regno Unito. La situazione rimase invariata per altro mezzo secolo, a causa del mancato raggiungimento di un accordo fra Ottawa e le province sulle modalità di revisione costituzionale, finché, nel 1982, il Parlamento federale, su richiesta dell’allora *premier* Pierre Trudeau, chiese al Regno Unito l’affrancamento da Westminster. Il Parlamento del Regno Unito rispose approvando il *Canada Act 1982*, con il quale rinunciò definitivamente a legiferare per il Canada. Il *Canada Act* ribattezzò tutti i *British North America Act* dal 1867 in poi *Constitution Act* e contiene, come allegati, il *Constitution Act 1982* in inglese e in francese, i quali sanciscono la primazia della Costituzione, che ricomprende loro stessi e tutti i *Constitution Act* precedenti, e stabiliscono una procedura che permetta alle istituzioni canadesi di emendarli in autonomia. Introdusse inoltre, con rango costituzionale, la Carta canadese dei diritti e delle libertà.

La Carta è il risultato di un percorso costituzionale ultraventennale ostacolato principalmente dai governi provinciali. La statuizione di diritti di rango costituzionale, infatti, minacciava di intaccare l’autonomia dei parlamenti provinciali e portò alcune province a chiedere alla Corte Suprema di esprimersi sulla legittimità dell’operazione di Governo e Parlamento federali. Con la pronuncia *Re Resolution to Amend the Constitution* i giudici riconobbero la legalità del procedimento adottato da Pierre Trudeau, negando la necessità *stricto sensu* del consenso di tutte le province, ma riconoscendo l’esistenza di una convenzione costituzionale che ne avrebbe reso opportuno l’ottenimento. A seguito della pronuncia venne raggiunto un nuovo accordo fra Ottawa e i governi provinciali - con la vistosa eccezione di quello del Québec, *vulnus* non ancora veramente sanato nel costituzionalismo canadese - con il quale si conveniva d’inserire nella nuova legge suprema una nuova Carta dei diritti, accompagnata però da una clausola derogatoria (cd. *notwithstanding clause*), in virtù della quale il Parlamento del Canada o un parlamento provinciale possono emanare una legge che violi uno dei diritti enumerati - ma non la proibizione della discriminazione sulla base del sesso - allegando una dichiarazione in cui si comunica la volontà di ricorrere alla clausola e si specificano le disposizioni

derogate. Le deroghe sono ammissibili solo per motivi ragionevoli, giustificabili in una società democratica e non hanno valore che per un periodo, rinnovabile, di cinque anni<sup>742</sup>. L'impatto della Carta sull'ordinamento costituzionale canadese non può essere trascurato<sup>743</sup>, in quanto segna una rottura con il tradizionale modello di tutela dei diritti dei paesi di tradizione giuridica anglosassone, "un elemento di cesura sia con la tradizione canadese sia con la storia britannica"<sup>744</sup>, fornendo rango costituzionale a una vasta gamma di diritti, garantiti da un sindacato diffuso di costituzionalità, ai sensi dell'articolo 52 del *Constitution Act 1982*, ed emendabili solo attraverso procedure legislative aggravate. L'innovazione, nel panorama comparatistico, rappresentata dalla clausola derogatoria cerca un originale compromesso fra il modello britannico di sovranità non qualificata del Parlamento, ritenuto tradizionalmente il custode democratico dei diritti dei cittadini, e il popolare modello del vicino statunitense di esclusiva tutela giudiziale dei diritti: «*The notwithstanding clause introduced the possibility of bridging what had earlier been thought of as competing and mutually exclusive constitutional paradigm; conceptually, this clause allowed a critical distinction to be made between the practice of judicial review and the idea that judges' decisions necessarily displace political decisions where rights are implicated*»<sup>745</sup>. Nel nuovo modello che la Costituzione canadese crea, vi è spazio perché sia i tribunali sia le assemblee elettive possano far sentire la propria voce, dando vita a un equilibrio dinamico fra le prerogative di entrambi i

---

<sup>742</sup> Cfr. F. Rosa, *Limiti ai diritti e clausole orizzontali: Canada, Nuova Zelanda, Israele e Sudafrica a confronto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4(2), 2002, pp. 633-661; P.L. Petrillo, *Le istituzioni della libertà. Esperienze costituzionali canadesi*, CEDAM, Padova, 2012, particolarmente pp. 99 ss.

<sup>743</sup> L.E. Weinrib, *Canada's Charter: Comparative Influences, International Stature*, in D.M. McAllister e A.M. Dodder (a cura di), *The Charter at Twenty: Law and Practice*, Ontario Bar Association, Toronto, 2002, p. 120, lo definisce "rivoluzionario".

<sup>744</sup> E. Ceccherini, *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 120. Simili pareri anche da voci della dottrina anglosassone, secondo cui «*with the adoption of the Charter of Rights and Freedoms in 1982, Canada broke dramatically with the rest of the common law world*» D.S. Law e M. Versteeg, *The Declining Influence of the United States Constitution*, in *New York University Law Review*, 87(3), 2012, p. 821.

<sup>745</sup> J.L. Hiebert, *Constitutional Experimentation: Rethinking How a Bill of Rights Functions*, in T. Ginsburg e R. Dixon (a cura di) *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, p. 300.

poteri, dando vita a uno «*uniquely Canadian model of rights protection*»<sup>746</sup>, che ha esercitato notevole fascino nel resto del mondo anglosassone, in quanto originale modello di tutela dei diritti che non rappresenta, però, qualcosa di completamente alieno dalla tradizione di *common law*, portando alcuni a parlare di *new Commonwealth model of constitutionalism*<sup>747</sup>.

### 1.3 Federalismo e modello Westminster in Canada

Molti sistemi federali ricercano un equilibrio fra i vari livelli di governo e tentano di bilanciare l'autogoverno degli enti federati con una necessità di coordinazione con il centro. Nel panorama comparato il Canada spicca per il suo posizionamento all'estremità del *continuum*, dal lato dell'autogoverno, in contrasto, ad esempio, con la Repubblica federale tedesca, in cui la celebre formula di *federalismo amministrativo* (o *di esecuzione*) indica la caratteristica di quell'ordinamento, a dispetto di una clausola generale di competenza a favore dei *Länder*, di dare a questi ultimi un ruolo preponderante nell'aspetto più strettamente amministrativo del governo, a scapito di quello legislativo<sup>748</sup>. Naturalmente, una delle ragioni è che nelle società coloniali dell'America Settentrionale del XIX secolo, in grandissima parte rurali, mancava l'apparato burocratico sviluppato che in Europa si poteva riscontrare in stati come Prussia e

---

<sup>746</sup> A.M. Dodek, *Canada as a Constitutional Exporter: The Rise of the Canadian Model of Constitutionalism*, in *Supreme Court Law Review*, 36, 2007, p. 319.

<sup>747</sup> «*the data suggests evidence of a strengthening Commonwealth model of rights constitutionalism, in the form of robust and growing similarity between Canada and other members of the common law family, because Canada is, at least to some degree, a constitutional trendsetter among common law countries. This split between common law countries and the rest of the world has important implications for the global development of constitutionalism. First, it suggests the existence of a distinctive strain of rights constitutionalism that sets common law countries apart from the rest of the world. Within this family of nations defined by historical and linguistic ties, constitutional convergence has been occurring in the direction of the Canadian model. Consequently, it is possible to speak of a 'new Commonwealth model of constitutionalism' in more ways than one: this emerging model appears to encompass not only a set of institutional mechanisms for reconciling judicial and legislative power, but also a set of substantive rights, guarantees and limitations*» D.S. Law e M. Versteeg, *The Declining Influence of the United States Constitution* (cit.), pp. 820-821.

<sup>748</sup> Cfr. H. Maurer, *Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*, CH Beck, Monaco di Baviera, 1999, p. 621, «*Während der Schwerpunkt der Gesetzgebung - trotz des grundgesetzlichen Regel-Aunahme-Verhältnisses zugunsten der Länder - beim Bund liegt, liegt der Schwerpunkt der Verwaltung auch tatsächlich bei den Ländern*».

Baviera al momento della nascita dell'Impero tedesco, che poté contare su sviluppate strutture preesistenti, ma la persistente natura profondamente decentralizzata del Canada ha più di una motivazione. Come si vedrà più avanti, i tribunali hanno avuto un ruolo non indifferente, ma vi sono elementi di disegno costituzionale che hanno molto contribuito. In primo luogo, la divisione netta delle competenze fra Ottawa e le Province operata dagli articoli 91 e 92 del *Constitution Act 1867* non ha mai favorito la cooperazione fra il centro e la periferia. Lo stesso effetto hanno prodotto le ampie possibilità delle Province di finanziarsi con una propria imposizione fiscale. Inoltre, la presenza di una seconda Camera assai debole, il cui ruolo di rappresentanza regionale è esclusivamente nominale, non permette alle Province una partecipazione significativa nella formazione della politica nazionale, relegando i rapporti intergovernativi a un basso grado di istituzionalizzazione, spesso cooperazione su base volontaria di singole Province con Ottawa<sup>749</sup>, in quello che è tradizionalmente definito *executive federalism*<sup>750</sup>, o, nel contesto canadese, spesso anche *federal-provincial diplomacy*<sup>751</sup>. Il Canada, in verità, spicca fra i sistemi federali per la scarsità di connessioni formali fra centro e periferia. Invece di collaborare con Ottawa, molti governi provinciali hanno storicamente giocato sull'ambiguità della doppia lista di competenze, cercando di ampliare il raggio di quanto ricompreso nelle materie di competenza provinciale per proteggere i propri interessi particolari<sup>752</sup>. L'adozione del modello Westminster

---

<sup>749</sup> Cfr. J. Rodden, *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 36-37, «*the Canadian federal and provincial governments are clearly locked into an ongoing process of intergovernmental contracting that takes place primarily outside of central government institution. The Canadian central government goes so far as to sign formal, contract-like agreements with the provinces in a number of policy areas. Even though the Canadian central government need not obtain the approval of provincial governments to make policy, it often cannot implement them without cajoling, striking bargains with, and even paying off the provinces from time to time*».

<sup>750</sup> Cfr. D.V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1976, pp. 52 ss.; ovviamente *executive* qui è da intendersi come “degli esecutivi”, “del potere esecutivo”.

<sup>751</sup> R. Simeon, *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 2006.

<sup>752</sup> Cfr. J. Broschek, *Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 2012, pp. 662-687.

ha esacerbato questa tendenza, a entrambi i livelli di governo. Al livello federale, l'ambiguità istituzionale rendeva difficile delineare esattamente dove arrivassero i limiti del potere del Parlamento del Canada. Quando il *Judicial Committee of the Privy Council* (JCPC) si pronunciò a favore delle Province e contro un impiego estensivo della *peace, order and good government clause* (POGG) - di cui più avanti - da parte del Governo federale, quest'ultimo, presto restio a ricorrere ai poteri di *reservation* e *disallowance*<sup>753</sup>, iniziò a ricorrere, durante il ventesimo secolo, al potere federale di spesa per ottenere i propri scopi nei rapporti con le Province<sup>754</sup>. Ottawa si insinua così nelle competenze provinciali, senza incontrare una resistenza formale, in un modello disegnato per produrre un esecutivo forte e pressoché senza freni, sul piano orizzontale. Di contro, le Province, libere da interconnessioni serie con il centro, da un lato non hanno modo di ostacolarne le iniziative, dall'altro hanno lavorato per espandere i confini delle proprie competenze legislative e ritagliarsi spazi di autonomia, dando spesso vita a conflitti di attribuzione che spetta ai tribunali risolvere.

In questa situazione un ruolo non indifferente nella tenuta del sistema è svolto dai partiti politici. Benché negli anni Ottanta Donald Smiley osservasse che «*the Canadian party system is significantly more confederal than that of any other federation with which I am familiar*»<sup>755</sup>, notando come al livello federale al livello provinciale operassero quasi due sistemi partitici diversi, allo stesso tempo riconobbe che il Gabinetto canadese fosse l'unico vero organismo all'interno delle istituzioni federali canadesi in grado di rappresentare efficacemente gli interessi regionali. Siccome i ministri vengono dai partiti, questi ultimi rimangono una componente fondamentale nella salvaguardia

---

<sup>753</sup> Si tratta di due poteri derivati dal combinato disposto degli articoli 55 e 56 con l'articolo 90 del *Constitution Act 1867*. Quello di *disallowance* permette al Governo federale di invalidare della legislazione provinciale, mentre quello di *reservation* permette ai Luogotenenti di apporre un veto, simile al rifiuto della sanzione regia, sulla legislazione provinciale. Nella pratica non vi sono casi di *disallowance* dal 1943 e di *reservation* dal 1961. Inizialmente potevano essere impiegati anche contro il Governo federale da parte del Regno Unito - l'articolo 90 ne permette l'estensione alle Province - ma, in questa forma, caddero in disuso ancora prima.

<sup>754</sup> Cfr. H. Telford, *The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying?*, in *Publius, The Journal of Federalism*, 33(1), pp. 23-44.

<sup>755</sup> D.V. Smiley, *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987, p. 117.

dell'integrità federale del paese, anche solo per assenza di alternative<sup>756</sup>. Tuttavia, già in tempi non sospetti William Chandler notò come il trapianto della tradizione parlamentare britannica nel Canada federale presentasse delle notevoli criticità<sup>757</sup>. Le prassi altamente conflittuali del parlamentarismo westminsteriano mal si concilierebbero con le prassi collaborative che sarebbero necessarie per l'efficiente funzionamento di una federazione. In questo modello, i partiti politici sono portati, per convenienza politica, a esacerbare i conflitti fra centro e periferia piuttosto che ad alleviarli. A dire dell'autore, il conflitto interpartitico è trasportato sul piano delle relazione fra Governo federale ed esecutivi provinciali quando «*federal and parliamentary traditions are combined within one regime*»<sup>758</sup>. Altre voci, pur concedendo che in Canada non si trovino le formule dei governi di coalizione tipiche dell'Europa continentale, sostengono, però, che «*[party] leaders regularly actively engage in bargaining and accommodative coalition-style politics in the federal-provincial decision-making arena*»<sup>759</sup> e la correlazione fra la conflittualità orizzontale tra partiti non sia necessariamente replicata anche sul piano verticale.

---

<sup>756</sup> Cfr. D.V. Smiley e R.L. Watts, *Intrastate Federalism in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1985. Tuttavia, vale la pena riportare le osservazioni di R.K. Carty, *The Politics of Tecumseh Corners: Canadian Political Parties as Franchise Organization*, in *Canadian Journal of Political Science*, 35(4), 2002, p. 726, per cui questa tecnica di composizione degli interessi regionali è una lama a doppio taglio: gravi crisi del sistema partitico canadese «*have typically arisen when an overreaching national party collapsed under the strain of trying to accommodate the conflicting demands of too many interests gathered into a political omnibus*». Il collasso delle ampie coalizioni d'interessi costruite, in periodi diversi, da Robert Borden, John Diefenbaker e Brian Mulroney è portato come esempio del fatto che «*successful brokerage parties [...] have to be careful not to actually catch all the interests*».

<sup>757</sup> W.M. Chandler, *Federalism and Political Parties*, in H. Bakvis e W.M. Chandler (a cura di), *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto Press, Toronto, 1987, pp. 149-170.

<sup>758</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>759</sup> R.K. Carty e S. Wolinetz, *Political Parties and the Canadian Federation's Coalition Politics*, in J.P. Meekison, H. Telford e H. Lazar (a cura di), *Canada: The State of the Federation 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, ON, 2004, pp. 57-76.

#### 1.4 *Le Canada*: l'importanza del “fatto” francese nella storia costituzionale canadese

I Francesi colonizzarono l'America settentrionale fra il XVI e il XVIII secolo, fino a quando, nel 1763, la sconfitta nella Guerra dei Sette Anni non lasciò un elevato numero di francofoni sotto il dominio britannico. Nonostante il relativo successo, per gli Inglesi, della pulizia etnica degli Acadiani durante la guerra, rimanevano oltre sessantacinquemila francofoni sulle rive del San Lorenzo la cui espulsione non sembrava fattibile - né Londra voleva fornire un nuovo *casus belli* a Parigi - e la cui assimilazione non appariva, in questa fase, desiderabile. La gestione della situazione nella colonia, in classico stile britannico, mancò di un piano comprensivo di lungo periodo e fu il risultato di un adattamento alle circostanze che si presentavano. A seguito del *Boston Tea Party* del 1773, il Parlamento britannico approvò il *Quebec Act 1774*, offrendo alle élite francofone della regione molto di quanto veniva chiesto, al fine di prevenire tentativi rivoluzionari nell'area: l'ufficialità del Chiesa di Roma nella regione e il suo diritto di riscuotere le decime, la possibilità per i cattolici di pronunciare il giuramento di fedeltà al momento dell'assunzione di una carica pubblica senza riferimenti alla fede protestante, il ripristino della vigenza del diritto civile francese e il riconoscimento del *régime seigneurial*, un sistema semi-feudale del possesso delle terre in uso nelle colonie fin dai tempi in cui erano i francesi ad amministrare la regione. A seguito della perdita di territorio causata dalla rivoluzione americana, il *Constitutional Act 1791* reagì al significativo influsso di lealisti nei territori rimasti alla Corona britannica dividendo il Québec - molto più esteso dell'attuale, omonima provincia - nelle due province di Alto e Basso Canada, corrispondenti, rispettivamente, alla parte sud-orientale dell'attuale Ontario e alla parte orientale del Québec odierno. L'*Act* introdusse altresì una prima forma di assemblea rappresentativa in entrambe le province, rafforzando nella popolazione francofona la sensazione di avere una *propria* provincia. Il rapporto di Lord Durham<sup>760</sup>, stilato nel 1839 a seguito di ribellioni in entrambe le province, propose al Governo britannico di adottare una strategia di assimilazione, trattandosi i francofoni di «*uninstructed, inactive, unprogressive*

---

<sup>760</sup> *Report on the Affairs of British North America*, 1839.

*people*»<sup>761</sup>. L'America settentrionale, era sua opinione, apparteneva agli inglesi, «*great race which must, in the lapse of no long period of time, be predominant over the whole North American Continent*»<sup>762</sup>. Riunendo i due territori in un'unica Provincia del Canada, credeva, l'immigrazione di anglofoni avrebbe, nel tempo, portato alla dissoluzione dei francofoni nella maggioranza. Il Parlamento britannico diede seguito al rapporto con l'*Act of Union 1840*, che unificò l'Alto e il Basso Canada, senza però concedere il *responsible government* alla nuova Provincia fino al 1848. La Provincia sopravvisse fino al 1867, quando il *British North America Act* di quell'anno, che istituì la Confederazione, la divise nuovamente in Ontario e Québec. Nei ventisette anni di esistenza, di cui diciannove di parziale autogoverno, le previsioni di Lord Durham non si avverarono. I gruppi dirigenti delle due comunità linguistiche dimostrarono di saper convivere bene insieme, rispettando i bisogni e le prerogative gli uni degli altri e adottando il requisito di doppie maggioranze per alcune votazioni e altre prassi consociative. Al momento di unificare l'amministrazione delle colonie britanniche in America settentrionale, dunque, la necessità di accomodare la comunità francofona non era messa in discussione da nessuno e il federalismo apparve la maniera ottimale di farlo. A questo proposito, però, è stato fatto notare come, al momento della nascita del Canada, non sia stata risolta un'ambiguità di fondo fra le due concezioni dello Stato che si andava a creare. Da un lato, quella degli anglofoni, riflessa nella lettera della legge, per cui il Canada nasce dalla comune volontà delle quattro province originarie; dall'altro quella dei francofoni, per cui il Canada nasce da un patto fra due popoli<sup>763</sup>. Quest'ambiguità, lungi dallo scomparire nel tempo, ha prodotto più volte forti tensioni politiche nel paese: nel XIX secolo basti pensare alle ribellioni di Louis Riel e alla crisi delle scuole del Manitoba, mentre nel XX secolo gli esempi più evidenti ne sono state le crisi relative alla leva obbligatoria durante entrambe le guerre mondiali. Ancora negli anni Cinquanta del Novecento questa posizione era assodata da parte francofona: il primo articolo

---

<sup>761</sup> Lord Durham, *Lord Durham's Report: an Abridgment*, a cura di G.M. Craig, Carleton University Press, Ottawa, 1982, p. 27.

<sup>762</sup> Ibid., p. 146.

<sup>763</sup> Cfr. al riguardo G.F.G. Stanley, *Act or Pact: Another Look at Confederation*, in *Report of the Annual Meeting of the Canadian Historical Association*, 35(1), 1956, pp. 1-25; S. Paquin, *L'invention d'un mythe: Le pacte entre deux peuples fondateurs*, VLB, Montreal, 1999.



dei *terms of reference* della celebre Commissione Tremblay<sup>764</sup>, istituita dal premier Maurice Duplessis nel 1953, affermava senza ambiguità che «*the Canadian confederation, born of an agreement between the four pioneer provinces, is first and above all a pact of honour between the two great races which founded it*»<sup>765</sup>. Nello specifico, fino agli anni Sessanta esisteva un'ambiguità ulteriore. Non era chiaro, infatti, se l'elemento "francese" in Canada fosse la totalità dei francofoni del paese<sup>766</sup>, i quebecchesi, o solo i francofoni del Québec (in cui esiste anche una minoranza anglofona). Quest'ambiguità è venuta meno a seguito della "provincializzazione" del Canada francese, a seguito della cosiddetta "Rivoluzione tranquilla" in Québec, che ha portato allo sviluppo di un nazionalismo franco-quebecchese che ha costretto i francofoni delle altre Province a rapportarsi maggiormente coi rispettivi governi provinciali. A partire dal 1960, la vittoria elettorale del Partito Liberale nella Provincia, dopo sedici anni di opposizione, accelerò mutamenti sociali che portarono a una riduzione dell'influenza della Chiesa Cattolica sulla società della Provincia e a un certo dirigismo economico, con l'istituzione del cd. *état-providence*. Sul piano costituzionale, mentre la tradizionale politica quebecchese nei confronti del resto del paese era di chiusura e di tutela della propria posizione, la nuova linea, al contrario, pretendeva cambiamenti nel funzionamento del sistema federale al fine di dotare la Provincia di maggiori capacità di determinare il proprio sviluppo socio-economico, soprattutto attraverso un maggiore federalismo fiscale. Mentre i nazionalisti dell'epoca precedente lamentavano, solitamente, il mancato rispetto della Costituzione da parte di Ottawa, ora si chiedeva che la Costituzione venisse cambiata. Il *cleavage* culturale, precedentemente complesso e composto da un intreccio di lingua, religione e stile di vita rurale, era oramai ridotto all'imprescindibile elemento linguistico<sup>767</sup>. Paradigmatico della svolta è il fatto che, fino ad allora,

---

<sup>764</sup> Québec, *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, 1956.

<sup>765</sup> D. Kwavnick (a cura di), *The Tremblay Report*, McClelland and Stewart, Toronto, 1973, p. 1.

<sup>766</sup> Oggigiorno esistono, infatti, circa seicentomila *Franco-Ontariens*, e nel Nuovo Brunswick i francofoni costituiscono circa un terzo dei residenti.

<sup>767</sup> «*At the core of this personality is the fact that we speak French. Everything else depends on this one essential element and follows from it or leads infallibly back to it*» R. Lévesque, *An Option for Quebec*, McClelland and Stewart, Toronto, 1968, p. 4.

la Provincia non avesse una politica linguistica precisa; non era mai stata considerata necessaria. Nel 1977 il francese venne reso ufficiale in tutti gli ambiti della vita pubblica, con l'approvazione da parte del Parlamento provinciale della Carta della Lingua Francese, e la politica linguistica è stata una delle preoccupazioni principali del governo provinciale da allora. La Rivoluzione tranquilla diede il via a un trentennio di confronti fra il Governo federale e il Québec, che si poté dire chiuso solo dopo il secondo referendum sulla secessione della regione, nel 1995. All'interno di questa cornice si ebbero molteplici sviluppi: il passaggio dell'*Official Languages Act* nel 1969, che istituì ufficialmente il bilinguismo a livello federale e, dove ve ne fosse effettivamente ragione, nella fornitura di servizi ai cittadini in tutto il paese; l'affermazione del *Parti Québécois* (PQ) nella politica provinciale; il primo referendum sulla secessione nel 1980; la *patriation* della Costituzione, mai approvata dai governanti del Québec. Dopo il 1995 e la celebre sentenza *Reference Re Secession of Quebec*, la spinta propulsiva costituzionale del governo quebecchese parve essersi esaurita. Dispute fra i livelli di governo federale e provinciale permasero e permangono, ma è venuta meno l'ombra della minaccia all'unità nazionale, riportando i conflitti intergovernativi nell'ambito di quanto è fisiologico in un sistema federale, quasi sempre questioni di denaro. Questo ritorno a una politica "normale" è evidenziato anche da più recenti sondaggi, da cui emerge come massicce riforme costituzionali e ulteriori poteri al governo provinciale non siano le priorità principali dei quebecchesi<sup>768</sup>. Ciò non significa, naturalmente, l'attenuazione della diversità percepita dai quebecchesi. Nel 2018 è andato al potere per la prima volta nella provincia il partito *Coalition Avenir Québec* (CAQ), prosciugando i consensi del PQ, e, nel 2022, è stato riconfermato con una maggioranza ancora più grande, anche se ciò è stato in parte dovuto alle divisioni dell'opposizione. Di stampo nazionalista ma non sovranista - nel senso di favorevole alla trasformazione del Québec in uno stato sovrano - la sua azione di governo è stata mirata alla tutela dell'identità locale, o almeno di quella che il governo decide sia tale. A titolo di esempio si può citare l'assai controversa approvazione, nel 2019, della cd. "Legge 21", *An Act respecting the laicity of the State/Loi sur la laïcité de l'État*, la quale *inter alia* proibisce a dipendenti pubblici l'esibizione di simboli religiosi sul posto di

---

<sup>768</sup> Cfr. A. Parkin, E. Hartmann e K. Alwani, *Portraits 2017: A Fresh Look at Public Opinion and Federalism*, Mowat Centre, Toronto, 2017.

lavoro e obbliga a scoprirsi il volto a fini di identificazione per ricevere servizi pubblici<sup>769</sup>. La legge in questione è stata approvata con l'invocazione della clausola derogatoria della Carta dei Diritti e delle Libertà. A livello federale ottiene ottimi risultati il *Bloc Québécois* (BQ), partito ufficialmente sovranista, ma che non persegue attivamente l'idea secessionista al momento, e che svolge un ruolo di rappresentanza degli interessi e della particolarità quebecchese. Benché parti del suo programma siano certamente anti-sistema (uno stato sovrano per il Québec, l'abolizione della monarchia, ecc), nella pratica agisce come un normale partito regionalista, occasionalmente allineandosi con il Governo di Justin Trudeau in aula. Il nazionalismo quebecchese oggi sembra dunque più simile a quello di una volta, più rivolto verso l'interno e geloso delle peculiarità regionali, ma poco disposto a nuovi tentativi di sfilarsi dalla Confederazione.

L'impatto del Québec sulla costituzione materiale canadese non va sottovalutato. Se molte federazioni sono state attraversate da processi di accentramento, particolarmente nel XX secolo, con l'espansione del ruolo dello Stato nell'economia<sup>770</sup>, la chiusura mostrata dai governi quebecchesi fino al 1960 contrastò efficacemente le pulsioni centripete. Nel momento in cui abbandonò la sua postura tradizionale, poi, iniziò a premere per un sistema ancora più decentrato di quello esistente. Invocando la propria specialità etno-culturale, geograficamente concentrata, il Québec è stato un costante contrappeso alle tendenze accentratrici del Governo federale, in più di un modo. Il dibattito sui diritti delle Province lanciato dalla provincia francofona è sicuramente stato influente nei movimenti che, in anni recenti, hanno portato ad acuti conflitti fra Ottawa e le Province occidentali, particolarmente Alberta e Saskatchewan, ricche di risorse naturali, sul tema del loro sfruttamento nel contesto di una transizione a modelli di sviluppo meno inquinanti.

Rimane insoluta la questione della mancata ratifica da parte del Québec della Costituzione del 1982. Benché la cosa non provochi, in termini strettamente

---

<sup>769</sup> La disposizione può apparire in contrasto con l'immagine del Québec tradizionalmente cattolico e conservatore, ma va letta come indirizzata primariamente alle minoranze musulmane e sikh di relativamente recente immigrazione.

<sup>770</sup> È ben nota l'affermazione di H. Laski, *The Obsolence of Federalism*, in *The New Republic*, 98, 1939, ristampata in D. Karmis e W. Norman, *Theories of Federalism: A Reader*, Palgrave, New York, 2005, p. 193 ss., secondo cui strutture politiche decentrate sono incapaci di controllare le forze concentrate del capitalismo.

giuridici, problemi di legittimità, la mancanza di legittimazione politica rende meno solido l'intero impianto istituzionale, il quale, idealmente, dovrebbe essere accettato da tutti i consociati.

## 1.5 Il ruolo dei tribunali

Nei sistemi federali, di norma, ai tribunali è assegnato il ruolo di risolvere i conflitti di competenza fra centro e unità federate. Il Canada adotta la medesima impostazione, anche se con sue particolarità. Come negli Stati Uniti, vige un modello di giustizia costituzionale diffuso, al cui apice si colloca la Corte Suprema, prevista dal *Constitution Act 1867* e istituita dal Parlamento nel 1875. Al giorno d'oggi è la corte di ultima istanza nel paese, ma è così solo dal 1949, anno fino a cui si poteva fare ricorso contro le sue decisioni dinnanzi al JCPC britannico, la cui composizione di giudici britannici lo presentava come garanzia di imparzialità nel giudicare le questioni canadesi. La giurisprudenza del JCPC fu storicamente molto favorevole alle Province<sup>771</sup>, le quali ottennero spesso la prevalenza delle competenze espresse nell'articolo 92 del *Constitution Act 1867* sul POGG di cui all'articolo precedente<sup>772</sup>, limitando il campo di applicazione di questo potere e inquadrandolo come una disposizione emergenziale<sup>773</sup>. L'interpretazione "emergenziale" della disposizione fu distinta abbastanza presto da un'altra, che estendeva l'impiego del POGG all'interesse nazionale, ma questa seconda interpretazione era raramente concessa. Non fu, infatti, concessa, non senza dare adito a indignazione, quando parte della legislazione prodotta in risposta alla Grande Depressione fu giudicata *ultra vires*, dopo essere stata

---

<sup>771</sup> In particolare la visione centralista dei fondatori del paese fu ostacolata molto presto da un'interpretazione restrittiva dei poteri federali di regolamentazione di *trade and commerce* dall'importante pronuncia *Citizens Insurance Co of Canada v Parsons* [1881] 7 A.C. 96.

<sup>772</sup> «*It shall be lawful for the Queen, by and with the Advice and Consent of the Senate and House of Commons, to make Laws for the Peace, Order, and good Government of Canada, in relation to all Matters not coming within the classes of subjects by this Act assigned exclusively to the Legislatures of the provinces [...]*» art. 91.1 *Constitution Act 1867*.

<sup>773</sup> Cfr. *Russell v The Queen* [1882] 7 AC 829; *Board of Commerce case* [1922] 1 A.C. 191.

ritenuta legittima dalla Corte Suprema<sup>774</sup>. I critici canadesi di questa giurisdizione davano per certo che un tribunale nazionale non avrebbe mai interpretato i poteri federali in senso tanto restrittivo<sup>775</sup> e i primi anni di una Corte veramente *Suprema* parvero dar loro ragione. In una delle sue ultime pronunce, il JCPC aveva aperto a un impiego più largo della dottrina dell'interesse nazionale<sup>776</sup> e i tribunali canadesi, prima fra tutti la Corte Suprema, non persero l'occasione di dare seguito a questa impostazione giurisprudenziale per ricomprendere sotto l'ombrello del POGG la regolamentazione dell'aviazione<sup>777</sup>, l'energia atomica<sup>778</sup>, terreni in prossimità degli edifici del potere federale<sup>779</sup> e risorse naturali dei fondali marini nelle acque territoriali<sup>780</sup>.

Questa tendenza accentratrice della giurisprudenza trovò un freno nel 1976, quando la Corte Suprema, interrogata sulla costituzionalità della legislazione emergenziale del Governo federale per il controllo dell'inflazione, pur riconoscendogliela<sup>781</sup>, non offrì una chiara interpretazione del POGG quale giustificazione per l'invasione della competenza legislativa provinciale da parte del Parlamento federale. Senza sfruttare a pieno il potenziale di un potere comprensivo della legislazione federale, da quella pronuncia in poi la Corte ha aperto un periodo di maggiore bilanciamento, nelle proprie sentenze, fra i due

---

<sup>774</sup> «*In totality of legislative powers, Dominion and Provincial together, she [Canada] is fully equipped. But the legislative powers remain distributed and if in the exercise of her new functions derived from her new international status she incurs obligations they must, so far as legislation be concerned when they deal with provincial classes of subjects, be dealt with by the totality of powers, in other words by co-operation between the Dominion and the Provinces. While the ship of state now sails on larger ventures and into foreign waters she still retains the watertight compartments which are an essential part of her original structure.*» *Canada (AG) v Ontario (AG)* [1937] UKPC 6, p. 10.

<sup>775</sup> Cfr. B. Laskin, *The Supreme Court of Canada: A Final Court of and for Canadians?*, in *Canadian Bar Review*, 29, 1951, pp. 1038-1079; A. Cairns, *The Judicial Committee and its Crisis*, in *Canadian Journal of Political Science*, 4(3), 1971, pp. 301-345.

<sup>776</sup> *Ontario (AG) v Canada Temperance Federation* [1946] AC 193.

<sup>777</sup> *Johannesson v West St Paul (Rural Municipality of)* [1952] 1 SCR 297.

<sup>778</sup> *Pronto Uranium Mines, Ltd. v Ontario Labour Relations Board* [1956] OR 862.

<sup>779</sup> *Munro v National Capital Commission* [1966] SCR 663.

<sup>780</sup> *Reference Re: Offshore Mineral Rights* [1967] SCR 792.

<sup>781</sup> *Reference Re: Anti-Inflation* [1976] 68 DLR.

livelli di governo<sup>782</sup>. Di particolare interesse, negli ultimi decenni, sono stati i tentativi di riconduzione della tutela dell'ambiente sotto l'ombrello della dottrina dell'interesse nazionale, coronati da successo già nel caso *Crown Zellerbach*<sup>783</sup>, mentre in pronunce aventi un tema simile, quali *Hydro-Québec*<sup>784</sup>, la Corte, pur considerando la questione del POGG, preferì adottare la strada di una lettura estensiva delle competenze federali in materia di diritto penale (come anche, poco dopo, in *Reference re Firearms Act*<sup>785</sup>). I giudici della Corte Suprema hanno continuato a mostrarsi molto sensibili sul tema ambientale, riconoscendo, nel 2021, la competenza del Parlamento federale, secondo la dottrina dell'interesse nazionale, e quindi la costituzionalità della legislazione promossa dal Primo Ministro Justin Trudeau volta a rendere più costosa la produzione di gas serra, a fronte dei ricorsi delle province più ricche di risorse naturali<sup>786</sup>.

La giurisprudenza costituzionale canadese avente per oggetto la definizione delle competenze dei livelli di governo non si limita solo al POGG e si può apprezzare anche un certo ruolo dei giudici nell'approcciarsi all'*executive federalism* caratterizzante la Costituzione materiale canadese. Si pensi alla - relativamente - recente pronuncia *Securities*<sup>787</sup>, del 2011, in cui la Corte Suprema, interrogata sulla costituzionalità di un disegno di legge volto a istituire una regolamentazione nazionale dei valori mobiliari - in Canada, singolarmente, la materia è regolata esclusivamente dalle Province - respinse l'argomentazione di Ottawa dell'interesse nazionale, qui come declinazione della competenza federale in materia di *trade and commerce*. I giudici affermarono come, a dispetto di una cooperazione fra diversi livelli di governo divenuta la *dominant tide* del federalismo canadese, fosse ancora loro compito vigilare sui confini delle competenze di ciascuno: «*The 'dominant tide' of flexible federalism,*

---

<sup>782</sup> Cfr. P. Hogg, *Is the Supreme Court of Canada Biased in Constitutional Cases?*, in *Canadian Bar Review*, 57, 1979, pp. 721-739; P. Russell, *The Supreme Court and Federal-Provincial Relations: The Political Use of Legal Resources*, in *Canadian Public Policy*, 11(2), 1985, pp. 161-170.

<sup>783</sup> *R v Crown Zellerbach Canada Ltd* [1988] 1 SCR 401.

<sup>784</sup> *R v Hydro-Québec* [1997] 3 SCR 213.

<sup>785</sup> *Reference re Firearms Act* [2000] 1 SCR 783.

<sup>786</sup> *Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* [2021] SCC 11.

<sup>787</sup> *Reference re: Securities Act* [2011] SCC 66.

*however strong its pull may be, cannot sweep designated powers out to sea, nor erode the constitutional balance inherent in the Canadian federal state*»<sup>788</sup>. Tuttavia, verso la fine della pronuncia, i giudici consigliarono a Ottawa di sedersi a un tavolo con le Province al fine di raggiungere un accordo che permettesse una regolamentazione della materia rispettosa delle prerogative dei diversi livelli di governo: «*While the proposed Act must be found ultra vires Parliament's general trade and commerce power, a cooperative approach that permits a scheme that recognizes the essentially provincial nature of securities regulation while allowing Parliament to deal with genuinely national concerns remains available*»<sup>789</sup>. Come già accennato, gli accordi intergovernativi sono una componente fondamentale del federalismo canadese, che gode, così, di un notevole grado di flessibilità. Il rovescio della medaglia è la difficile giustiziabilità di tali accordi. Operando al di fuori della Costituzione formale, la loro tenuta dipende dalla buona fede delle parti più che dalla minaccia di trascinarne una di fronte a un giudice<sup>790</sup>. La Corte Suprema, infatti, ha storicamente mostrato una certa riluttanza a dar loro valore giuridico. Nella pronuncia *CAP*<sup>791</sup>, del 1991, i giudici - all'unanimità - riconobbero la facoltà del Parlamento federale di modificare unilateralmente delle obbligazioni di Ottawa nei confronti delle Province, che trovavano fondamento in vecchi accordi di divisione dei costi fra i due livelli di governo. Siccome gli accordi non esistevano, sul piano della Costituzione formale, al Parlamento federale fu sufficiente approvare nuova legislazione per lasciare le Province senza molto a cui appigliarsi. In apparente contraddizione, gli inviti della Corte Suprema a cooperare si reggono sulla minaccia di una pronuncia del potere giudiziario, la quale, probabilmente, porterebbe alla soccombenza totale degli interessi di una

---

<sup>788</sup> *Ibid.*, para. 62.

<sup>789</sup> *Ibid.*, para. 130. Sull'impiego e la concettualizzazione del "federalismo cooperativo" da parte della Corte Suprema, si veda M.S. Harding e D. Snow, *From the Ivory Tower to the Courtroom: Cooperative Federalism in the Supreme Court of Canada*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 53(1), 2023, pp. 106-132.

<sup>790</sup> Cfr. K. Swinton, *Federalism Under Fire: The Role of The Supreme Court of Canada*, in *Law and Contemporary Problems*, 55(1), 1992, p. 140, «*the method for resolving disputes about obligations between governments tend to lie in the political, rather than the legal, arena. Indeed, some intergovernmental agreements are designed not to be enforced in any other forum*».

<sup>791</sup> *Reference Re: Canada Assistance Plan* [1991] 83 DLR.

parte. A questo riguardo, è d'interesse la pronuncia *Manitoba Egg Reference*<sup>792</sup>, del 1971. Nel contesto di una “guerra” commerciale scatenata da leggi protezioniste di Ontario e Québec aventi a oggetto uova e pollame, la Corte Suprema dichiarò l'incostituzionalità di simile legislazione provinciale in Manitoba. A seguito della pronuncia, il Governo federale e tutti e dieci i governi provinciali raggiunsero rapidamente un accordo sufficientemente soddisfacente per tutti nella regolazione della materia, ma è difficile immaginare che si sarebbe giunti a tale accordo senza la spada di Damocle di una nuova pronuncia in materia che avrebbe ufficialmente ristretto i poteri delle Province sul commercio di prodotti agricoli. È evidente come, in certi casi, la minaccia del ricorso al potere giudiziario può diventare uno strumento negoziale fra il Governo federale e uno o più governi provinciali. Il ricorso al potere giudiziario su questioni di carattere costituzionale inerenti gli accordi intergovernativi, poi, nell'ordinamento canadese è uno dei pochi modi che i cittadini hanno di far sentire la propria voce su alcuni temi. Visto l'assenza di formalizzazione di questi accordi, possono facilmente dare luogo ad ambiguità sulla responsabilità ultima di date situazioni dovute a una regolamentazione di una data materia, creando un *vulnus* democratico<sup>793</sup>. Considerato il crescente numero di questioni regolate attraverso la *federal-provincial diplomacy*, esiste un serio problema di opacità di questo fondamentale aspetto del governo della cosa pubblica. Se la cooperazione e soluzioni concordate possono apparire una modalità armoniosa e desiderabile di governare, non è banale notare che questi processi avvengono prevalentemente a porte chiuse anche per la tutela degli interessi delle parti, le quali, in teoria, sono tenute a rispondere del loro operato di fronte agli elettori. Harvey Lazar giustamente notò che «*differences among governments are normal and intergovernmental conflict can be constructive when it exposes idea to*

---

<sup>792</sup> *Manitoba (AG) v Manitoba Egg and Poultry Association* [1971] SCR 689.

<sup>793</sup> Cfr. D. V. Smiley, *An Outsider Observations of Federal-Provincial Relations Among Consenting Adults*, in R. Simeon (a cura di), *In Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1979, pp. 105-112. Anche, più recentemente, F. Cutler, *Government Responsibility and Electoral Accountability in Federations*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 34(2), 2004, pp. 19-38.



*public deliberation*»<sup>794</sup>, ma non è questa l'esperienza canadese. La responsabilità non è però solo in capo ai governanti, i quali, inevitabilmente, perseguono i loro interessi più diretti, ma anche dei giudici. Si può certamente plaudire la moderazione mostrata dalla Corte Suprema in questi conflitti fra livelli di governo, sulla base della mancanza di legittimazione democratica forte del potere giudiziario e di una preferenza per una risoluzione politica a quello che è un conflitto fra istituzioni democratiche, ma non è facilissimo ignorare il problema della natura anche giuridica - di rango costituzionale - del sistema federale. Un maggiore attivismo del potere giudiziario, in un ordinamento a Costituzione rigida, potrebbe dare maggiore solidità al vincolo federale, poiché, se la tenuta dello Stato è rimessa interamente a degli accordi intergovernativi, il Canada rischia di assomigliare sempre di più a una Confederazione anche nella sostanza, retto dalla buona volontà delle Province più che da chiare garanzie di diritto.

---

<sup>794</sup> H. Lazar, *Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement*, in *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, ON, 2003, p. 5.

## 2. L’Australia<sup>795</sup>

### 2.1 Panoramica storico-costituzionale

Il Commonwealth of Australia è una monarchia costituzionale<sup>796</sup> strutturata come uno Stato federale, composto di sei enti denominati “stati” (Australia Meridionale, Australia Occidentale, Nuovo Galles del Sud, Queensland, Tasmania, Victoria) e due denominati “territori” (il Territorio Settentrionale e il Territorio della Capitale Australiana)<sup>797</sup>. Il suo nucleo originario si ritrova nella fondazione del Nuovo Galles del Sud, nel 1788, quale colonia penale per i criminali inglesi. Anni dopo, il *New South Wales Act 1823* creò una forma embrionale di democrazia rappresentativa nella colonia. Attorno alla metà del XIX secolo, forme più concrete di governo responsabile vennero estese a tutte le diverse colonie istituite sul continente, culminando nel *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*<sup>798</sup>, che le federò creando istituzioni centrali. Le

---

<sup>795</sup> L. Scaffardi, *L’ordinamento federale australiano. Aspetti problematici*, CEDAM, Padova, 2000; N. Aroney e J. Allan, *An Uncommon Court: How the High Court of Australia Has Undermined Australian federalism*, in *Sydney Law Review*, 30, pp. 245-294, 2008; A. Reposo, *Ordinamenti di matrice anglosassone* (cit.); F. Duranti, *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito* (cit.), particolarmente capitoli I e II; G. Appleby, N. Aroney e T. John (a cura di) *The Future of Australian Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, particolarmente capitoli 2, 3, 4, 5 e 6; C. Bassu, *Australia*, il Mulino, Bologna, 2012; T.E. Frosini, *Le principali «derivazioni» dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda* (cit.), p. 56 ss.; C. Saunders e A. Stone, *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford University Press, 2018; L. Beck, *Australian Constitutional Law: Concept and Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019; A. Fenna, *The Centralization of Australian Federalism 1901–2010: Measurement and Interpretation*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 2019, pp. 30-56.

<sup>796</sup> È da notare, tuttavia, che, nel 1999, con un’affluenza del 95,1%, il 45,13% dei votanti si espresse a favore della trasformazione in senso repubblicano del paese.

<sup>797</sup> Esistono, tecnicamente, anche il Territorio della Baia di Jarvis e una serie di territori cosiddetti “esterni”, ma i due citati sono gli unici a godere di una forma significativa di autogoverno, nonché di un numero apprezzabile di abitanti.

<sup>798</sup> A seguito della promulgazione dello *Statute of Westminster 1931*, il potere del Parlamento del Regno Unito di legiferare unilateralmente per il Commonwealth era venuto meno, ma rimaneva, in teoria, nei confronti dei singoli Stati. Dopo l’approvazione dei due *Australia Act 1986* (australiano e britannico), l’unico legame giuridico diretto fra i due paesi rimane la comune monarchia.

ragioni della scelta federale, anche qui, sono legate a considerazioni pratiche, ma non solo. Da una parte, l'integrazione di sei colonie, che già avevano goduto per decenni di sostanziale autonomia e che occupavano, complessivamente e pure singolarmente, un territorio immenso, era difficile da immaginare nel contesto di uno Stato unitario. Tuttavia, è stato anche fatto notare come, in quel momento storico, il federalismo godesse anche di una certa popolarità filosofica nel mondo anglosassone e come le Costituzioni svizzera<sup>799</sup> e statunitense, la seconda in particolare, avessero dato vita a un ampio dibattito dottrinale a cui i costituenti australiani<sup>800</sup> attinsero copiosamente<sup>801</sup>. Come osservarono John Quick e Robert Garran, «*the Federal idea [...] pervades and largely dominates the structure of the newly-created community, its parliamentary, executive and judiciary departments*»<sup>802</sup>. L'ascendente del modello statunitense non può essere sminuito. Una descrizione dettagliata dell'ordinamento costituzionale statunitense dell'epoca era disponibile grazie al popolare libro di James Bryce *The American Commonwealth*, pubblicato per la prima volta nel 1888<sup>803</sup>, e è stato evidenziato che «*Bryce's famous book had been published just at the right time for the Australians who would soon be earnestly seeking to inform themselves about the working in practice of the greatest example of a federation*»<sup>804</sup>. Alfred Deakin, uno dei costituenti australiani e, in seguito, il secondo Primo Ministro del *Commonwealth*, ebbe a dire che Bryce fosse «*[a]n*

---

<sup>799</sup> In particolare per quanto concerne il procedimento di riforma costituzionale. Cfr. *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, art. 128.

<sup>800</sup> Si trattava di delegati eletti dalle popolazioni delle colonie o dai loro parlamenti.

<sup>801</sup> Cfr. N. Aroney, *The Constitution of a Federal Commonwealth: The Making and Meaning of the Australian Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, in particolare i capitoli 3 e 4.

<sup>802</sup> J. Quick e R.R. Garran, *The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Legal Books, Sydney, 1976 (orig. Angus and Robertson, Sydney, 1901), p. 332.

<sup>803</sup> Si veda M.N.C. Harvey, *James Bryce, "The American Commonwealth", and the Australian Constitution*, in *Australian Law Journal*, 76(6), 2002, pp. 362-373.

<sup>804</sup> J.A. La Nauze, *The Making of the Australian Constitution*, Melbourne University Press, Melbourne, 1972, p. 19.

*authority, to whom we have often referred since 1890, an authority to whom our indebtedness is almost incalculable»*<sup>805</sup>.

L'ispirazione è particolarmente evidente in due elementi del disegno costituzionale. Il primo è la Camera alta, denominata Senato, che si compone di dodici senatori per ciascuno stato, eletti per sei anni, e due senatori per ciascun territorio, eletti per tre anni, e che si rinnova per metà ogni tre anni, generalmente in contemporanea con la Camera dei Rappresentanti, rinnovata per intero ogni tre anni. I poteri delle due Camere nel procedimento legislativo sono pressoché uguali, con l'eccezione dei *money bill*, che non possono essere presentati prima in Senato né da questo emendati, ma sono accettati o respinti<sup>806</sup>. In caso di conflitto insanabile fra le Camere riguardo un disegno di legge approvato in prima battuta dalla Camera dei Rappresentanti, il Governatore Generale, che fa le veci della Corona, può decretare lo scioglimento di entrambe le Camere, e la conseguente elezione della totalità dei membri del Senato. In caso di ulteriore conflitto sul disegno di legge controverso - ma può anche essere più di uno - la questione può essere definitivamente risolta tramite un'approvazione dello stesso da parte delle Camere in seduta comune, in cui è necessaria la maggioranza assoluta dei parlamentari per l'approvazione<sup>807</sup>. Nella storia costituzionale ultracentenaria del *Commonwealth*, i casi di cosiddetto "doppio scioglimento" sono stati solamente sette (1914, 1951, 1974, 1975, 1983, 1987 e 2016) e in un unico caso si è giunti alla seduta comune (1974). È utile notare come la Costituzione prescriva che il numero dei membri della Camera dei Rappresentanti sia, «*as nearly as practicable, twice the number of the senators*»<sup>808</sup>, cosicché, nelle sedute comuni, i senatori siano sempre approssimativamente un terzo dei membri totali. Curiosamente, lo stesso Alfred Deakin si batté per tentare di ridurre i poteri del Senato durante i lavori costituenti, giacché, a suo parere, «*to introduce an American Senate into a*

---

<sup>805</sup> *Official Record of the National Australasian Convention Debates*, Adelaide, 28 marzo 1897, p. 288, citato in J.A. La Nauze, *Ibid.*, p. 19.

<sup>806</sup> *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, art. 53.

<sup>807</sup> *Ibid.*, art. 57.

<sup>808</sup> *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, art. 24.1.

*British constitution is to destroy both*»<sup>809</sup>. Il Senato, tuttavia, non è mai stato un grande rappresentante degli Stati al livello centrale. Essendo completamente elettivo, e collocandosi all'interno di una cultura politica ben definita, all'alba della società di massa, il Senato ha spesso finito per replicare le divisioni partigiane della Camera dei Rappresentanti. Quest'ultima, composta di 151 membri eletti in collegi uninominali (*divisions* o anche, popolarmente, *electorates*) tramite voto alternativo<sup>810</sup>, è l'unica titolare convenzionale del rapporto di fiducia con il Governo, per imitazione del modello britannico e perché la sua taglia - doppia rispetto a quella del Senato, le permetterebbe assai spesso di prevalere su quest'ultimo durante le sedute comuni, ragion per cui non ve ne è stata che una. Fin dal principio, ma particolarmente dall'introduzione di un sistema proporzionale per l'elezione dei senatori, nel 1948, e grazie al mandato lungo dei suoi membri, il Senato ha però svolto un ruolo di freno agli eccessi delle maggioranze della Camera dei Rappresentanti ben più valido di quello delle tipiche seconde Camere negli ordinamenti derivati da quello britannico. Questo sviluppo del ruolo del Senato era forse già stato compreso da A.V. Dicey, che, in una Nota alla sua opera più celebre, intravede un parallelismo con il Parlamento britannico di inizio XX secolo:

«In verità è doveroso sottolineare che in diverse situazioni, nelle quali la costituzione australiana si allontana da quella dell'Inghilterra, tali allontanamenti sono ispirati dal desiderio di seguire lo spirito del costituzionalismo inglese moderno. pertanto il complesso ed ingegnoso piano inteso ad evitare che il parlamento entri in un punto di stallo in caso di disaccordo fra le due Camere è solamente un tentativo di fare in modo di garantire giuridicamente quel rispetto per la volontà dell'elettorato che in

---

<sup>809</sup> W.O. Coleman, *Their Fiery Cross of Union. A Retelling of the Creation of the Australian Federation, 1889-1914*, Connor Court, Queensland, 2021, p. 165.

<sup>810</sup> Si tratta di un sistema di voto a classifica in cui ciascun votante, anziché indicare il candidato che riscuote il più alto gradimento, definisce un ordine decrescente di preferenza per i candidati. Se nessuno ottiene la maggioranza assoluta delle prime preferenze dopo il primo conteggio, si elimina chi ne ha ricevute di meno e si redistribuiscono le sue seconde preferenze. Il procedimento è ripetuto finché non si giunge a una maggioranza assoluta per un candidato.

Inghilterra le convenzioni costituzionali hanno garantito attraverso il lungo itinerario di entrambi i rami del parlamento imperiale.»<sup>811</sup>

Il secondo elemento - di cui meglio più avanti - è l'impiego di un'unica lista di competenze del Parlamento federale - attualmente ben quaranta - di cui all'articolo 51 della Costituzione.

La struttura, la formazione, il funzionamento dell'esecutivo e le dinamiche che lo legano alla Camera dei Rappresentanti sono virtualmente indistinguibili dal classico modello Westminster, con un Governatore Generale in luogo del Re<sup>812</sup>. Vale la pena notare come lo scioglimento anticipato della Camera, se pure possibile in ogni momento, in ragione della sua durata triennale e a differenza che in Regno Unito o in Canada, è un evento piuttosto raro.

È notevole, per contrasto con altri ordinamenti derivati da quello britannico, l'uso piuttosto ampio, nella pratica costituzionale australiana, dell'istituto referendario, obbligatorio per qualunque modifica della Costituzione. Sul modello svizzero, l'approvazione di una riforma richiede una doppia maggioranza, degli stati (almeno quattro su sei) e degli elettori (inclusi quelli

---

<sup>811</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale* (cit.), pp. 485-486.

<sup>812</sup> Spicca, per contrasto, il caso della crisi costituzionale del 1975, in cui il Governatore Generale John Kerr, nel contesto di una paralisi fra le due Camere, licenziò il Primo Ministro, Gough Whitlam, presentatosi per richiedere un rinnovo parziale del Senato, e nominò al suo posto l'allora *leader* dell'opposizione, il quale richiese e ottenne immediatamente uno scioglimento della Camera dei Rappresentanti. Cfr. D. Butler, *The Australian crisis of 1975*, in *Parliamentary Affairs*, 29(2), 1976, pp. 201-210. Il tentativo del nuovo Primo Ministro, due anni dopo, di nominare Kerr ambasciatore australiano presso l'UNESCO, fu accolto in maniera talmente negativa dal pubblico da costringere il Governo a tornare sui suoi passi. L'ex-Governatore Generale finì per vivere la maggior parte dei suoi anni all'estero. Graham Freudenberg, autore di molti dei discorsi di Whitlam, descrisse così il destino di Kerr: «*The beneficiaries of the Dismissal scarcely bothered to defend Kerr and in the end abandoned him. In the personal sense, Sir John Kerr himself became the real victim of the Dismissal, and history has accorded a brutal if poignant truth to Whitlam's declaration on the steps of Parliament House on 11 November 1975: "Well may we say 'God Save the Queen' – because nothing will save the Governor-General"*.» G. Freudenberg, *A Certain Grandeur: Gough Whitlam's Life in Politics*, Viking, Melbourne, 2009, p. 416.

residenti nei due territori). Benché l'ultimo risalga al 1999<sup>813</sup>, nel corso del XX secolo ai cittadini sono stati posti ben quarantaquattro quesiti, otto dei quali hanno ottenuto la doppia maggioranza necessaria.

## 2.2 *Segue*: il sistema delle fonti e la ricezione del modello britannico di tutela dei diritti

La Costituzione australiana, legge suprema del paese, recepisce le preesistenti costituzioni coloniali/statali e le modifiche che ciascuno stato poi apporti alla propria.<sup>814</sup> Il diritto federale prevale sempre su quello statale, che non produce effetti «*to the extent of the inconsistency*»<sup>815</sup>. Una cosa che si può notare osservando la Costituzione australiana è la mancanza di una Carta dei diritti a livello nazionale<sup>816</sup>. Questa mancanza è un caso veramente unico nei paesi con un'ordinamento giuridico appartenente alla tradizione europea - e, invero, molto raro in assoluto. Certamente, anche il Regno Unito e la vicina Nuova Zelanda mancano di una codificazione di rango costituzionale, ma solo in quanto nessuno dei due dispone di una Costituzione rigida, e hanno, se non altro,

---

<sup>813</sup> Ma a livello statale se ne sono tenuti anche più recentemente. Inoltre, l'attuale Governo Laburista ha annunciato che intende modificare la Costituzione per introdurre un organo consultivo per dare maggiore rappresentanza agli aborigeni australiani. Cfr. E. Archibald-Binge, *Prime Minister to announce Australia's first referendum in 20 years at Garma Festival. Here's what you might be asked*, ABC News, 29 luglio 2022, reperibile presso <https://www.abc.net.au/news/2022-07-29/pm-anthony-albanese-promises-referendum-on-indigenous-voice-/101284404>.

<sup>814</sup> *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, art. 106. Diversamente, il Territorio Settentrionale e il Territorio della Capitale Australiana, creati nel 1911 per distacco dall'Australia Meridionale e dal Nuovo Galles del Sud rispettivamente, traggono la propria autonomia da leggi approvate dal Parlamento del *Commonwealth*, secondo una forma di *devolution* in cui a Canberra rimane comunque la facoltà ultima di regolare in ogni aspetto del diritto locale, ai sensi dell'articolo 122 della Costituzione.

<sup>815</sup> *Ibid.*, art. 109.

<sup>816</sup> In verità nella Costituzione australiana esisterebbero, secondo l'interpretazione data nel tempo ad alcuni articoli da parte dell'Alta Corte, perlomeno i diritti alla libera comunicazione e partecipazione politica, al sindacato giudiziale sugli atti dell'esecutivo, al *trial by jury*, alla libertà di culto e al diritto di proprietà. La lettera della Costituzione, però, è ambigua in materia e riserva questi diritti solo al livello federale. Tuttavia, vale la pena ricordare che tutto questo esiste sopra un substrato plurisecolare di diritti riconosciuti dal *common law*. Cfr. A. Gray, *The common law and the Constitution as protectors of rights in Australia*, in *Common Law World Review*, 39(2), 2010, pp. 119-156.

entrambi un catalogo di diritti con forza di legge, che sia pienamente “autoctono” - è il caso del *New Zealand Bill of Rights Act 1990* (BORA) - o che disponga l’incorporazione di una convenzione internazionale nel proprio ordinamento - come nel caso dello *Human Rights Act 1998*<sup>817</sup>. Nel 2010 venne effettuato un tentativo d’introduzione di una Carta seguendo il modello di Nuova Zelanda e Inghilterra, ma senza successo<sup>818</sup>. Queste esperienze del mondo anglosassone hanno, però, ispirato l’adozione di due Carte dei diritti a livello locale: si tratta dell’*Human Rights Act 2004* (HRA 2004) nel Territorio della Capitale Australiana e della *Victorian Charter of Rights and Responsibilities 2006* (VCHRR) nello stato di Victoria. Le due codificazioni hanno diversi punti in comune che rendono piuttosto evidente l’influenza della legislazione britannica e neozelandese: 1) le Corti hanno l’obbligo di preferire sempre l’interpretazione conforme di ogni nuova legge al contenuto della Carta<sup>819</sup>; 2) nella caso in cui la predetta interpretazione non sia in alcun modo possibile, le Corti possono pronunciare una dichiarazione d’incompatibilità, la quale, tuttavia, non comporta alcuna invalidità o disapplicazione della legislazione in questione<sup>820</sup>; 3) l’*Attorney-General* è tenuto a formulare, di fronte all’assemblea legislativa interessata, una specifica dichiarazione di compatibilità di una nuova proposta di legge dell’esecutivo con il contenuto della Carta (o, nel caso di Victoria, l’onere ricade su qualsiasi membro dell’assemblea che presenti una proposta di legge)<sup>821</sup> e di rispondere di fronte a essa delle dichiarazioni d’incompatibilità formulate dai tribunali<sup>822</sup>. Nella Carta dello stato di Victoria,

---

<sup>817</sup> La formula della dichiarazione di incompatibilità impiegata nello HRA 1998 venne originariamente prodotta dal legislatore neozelandese, da cui quello britannico trasse chiara ispirazione. Come nota anche M. Patrono, *La forza dei diritti. Il Regno Unito dalla Rule of Law allo Human Rights Act 1998: sulle tracce di un lungo inseguimento*, in A. Torre e L. Volpe (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution*, vol. I, Giappichelli, Torino, 2005, p. 93, «lo UKHRA è stato progettato e raffinato a partire dal modello del NZBORA assai più che da qualunque altro modello: assai più - intendo dire - che dal *Canadian Charter of Rights and Freedom* del 1982».

<sup>818</sup> Cfr. D. Erdos, *The Rudd Government's Rejection of an Australian Bill of Rights: a Stunted Case of Aversive Constitutionalism?*, in *Parliamentary Affairs*, 65(2), 2012, pp. 359-379.

<sup>819</sup> Art. 30 HRA 2004; art. 32 VCHRR.

<sup>820</sup> Art. 32 HRA 2004; art. 36 VCHRR.

<sup>821</sup> Art. 37 HRA 2004; art. 28 VCHRR.

<sup>822</sup> Art. 33 HRA 2004; art. 37 VCHRR.



poi, è anche presente una disposizione che permette al Parlamento statale di dichiarare esplicitamente la volontà che una norma di legge trovi applicazione nonostante la sua incompatibilità con la Carta<sup>823</sup>. Il modello dello HRA britannico è qui chiara ispirazione e, benché il *Commonwealth* e i singoli stati abbiano costituzioni rigide, non si è in questi due casi optato per una qualche forma di *entrenchment* del catalogo dei diritti, alla maniera canadese. Tuttavia, vale la pena notare la presenza di un fattore extra-giuridico: l'inazione nei confronti di una norma dichiarata incompatibile con i diritti fondamentali presenta un costo politico assai alto e che difficilmente una maggioranza parlamentare sarà pronta a pagare<sup>824</sup>. Le dichiarazioni di incompatibilità in seguito all'approvazione delle due Carte sono state assai rare. Vale la pena notare l'unica pronuncia sul tema da parte dell'Alta Corte, in appello di una dichiarazione formulata dalla Corte Suprema dello stato di Victoria, il caso *Momcilovic*<sup>825</sup>. Pur rovesciando, nel merito, la decisione della Corte Suprema - e, di conseguenza, annullando la dichiarazione di incompatibilità - l'Alta Corte riconobbe - se pure con una risicata maggioranza - la legittimità dell'articolo 36 della Carta, che conferisce ai tribunali la facoltà di adottare dichiarazioni d'incompatibilità, ritenendolo non in contrasto con le disposizioni costituzionali dedicate al potere giudiziario. Non si tratterebbe, infatti, di un'esercizio della giurisdizione dei tribunali che invade l'ambito del potere legislativo, ma, anzi, «*the making of the declaration [...] does no more than manifest, in a practical way, the constitutional limitations upon the Court's role and the fact that it is Parliament's responsibility ultimately to determine whether the laws it enacts will be consistent or inconsistent with human rights*» e, pertanto, «*by exemplifying the proper constitutional limits of the Court's functions, it serves to*

---

<sup>823</sup> Art. 31 VCHRR.

<sup>824</sup> Cfr. l'opinione di S. Gardbaum, *Reassessing the new Commonwealth model of constitutionalism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 8(2), 2010, p. 173, «*The essential argument for the new model as against judicial supremacy is that, without a significant sacrifice in rights protection, it produces a better, more democratically defensible balance of power between courts and legislature with respect to rights [...] the new model permits the rights contained in a legalized charter to be protected in a less court-centered way, providing a greater role in rights deliberation for both the political branches and the citizenry*».

<sup>825</sup> *Momcilovic v The Queen* (2011) HCA 34.

*reinforce, rather than impair, the institutional integrity of the Court*»<sup>826</sup>. Il compito della dichiarazione, quasi oltre il limite del giuridico, è di sollecitare l'azione degli altri due poteri, al fine di ottenere un bilanciamento soddisfacente fra la tutela dei diritti della Carta e l'imparzialità del potere giudiziario. La maggioranza della Corte non ritenne nemmeno che il potere di interpretazione conforme costituisca, in realtà, una nuova e incostituzionale attribuzione di potere ai tribunali, poiché «*section 32 does not state a test of construction which differs from the approach ordinarily undertaken by the court towards statutes*»<sup>827</sup>. In definitiva, pur concedendo la legittimità costituzionale della legislazione dello stato di Victoria, l'Alta Corte circoscrive il potere di formulare dichiarazioni d'incompatibilità, escludendolo quando l'incompatibilità possa ritenersi giustificata in una "società libera e democratica" e, idealmente, quando questa comprometta l'immagine del potere giudiziario all'interno delle istituzioni, come nel caso di un procedimento penale al termine del quale la corte pronunciasse una sentenza di condanna a carico dell'imputato, al contempo ritenendo le norme penali incriminatrici incompatibili con il contenuto della Carta<sup>828</sup>.

In ultima analisi, la pronuncia lascia in eredità un'interpretazione restrittiva della legislazione sui diritti umani, pur contribuendo al dibattito sull'adozione di un *bill of rights* a livello nazionale<sup>829</sup>. La questione del rapporto fra tutela dei diritti e sovranità parlamentare, a oggi, rimane aperta, e non si possono escludere sviluppi nel futuro prossimo. Come commentava sarcastico il giudice Heydon: «*The odour of human rights sanctity is sweet and addictive. It is a comforting drug stronger than poppy or mandragora or all the drowsy syrups of the world. But the effect can only be maintained over time by increasing the strength of the dose.*»<sup>830</sup>

---

<sup>826</sup> *Ibid.*, para. 96.

<sup>827</sup> *Ibid.*, para. 565.

<sup>828</sup> «*It may be that, in the context of a criminal trial proceeding, a declaration of inconsistency will rarely be appropriate. Undermining a conviction is a serious consideration. In the sphere of criminal law, prudence dictates that a declaration be withheld*» *Ibid.*, para. 605.

<sup>829</sup> Cfr. S. Zhou, *Momcilovic v. the Queen: Implications for a Federal Human Rights Charter*, 25 maggio 2012, reperibile presso <https://ssrn.com/abstract=2128005>.

<sup>830</sup> *Momcilovic*, para. 453.

### 2.3 Le relazioni intergovernative in Australia

Molte delle considerazioni fatte sull'interazione tra il parlamentarismo maggioritario di tradizione britannico e un ordinamento federale nel caso del Canada trovano applicazione anche in Australia. Dato l'insoddisfacente grado di rappresentanza degli interessi degli stati offerto dal Senato, anche in Australia si parla di "federalismo cooperativo", in ragione del ruolo importante svolto per anni dal *Council of Australian Governments* (COAG), un forum intergovernativo a cui prendevano parte il Primo Ministro, i *premier* statali, i due *chief minister* dei territori e il presidente dell'*Australian Local Government Association*. Un tale organismo permetteva la gestione di materie d'interesse nazionale attraverso la formulazione di politiche e riforme comprensive, offrendo una voce agli esecutivi delle unità federate, e, si può argomentare, permetteva anche, adottando soluzioni condivise, di eludere la giurisprudenza accentratrice dell'Alta Corte - di cui più avanti - salvaguardando in più di una maniera gli interessi degli stati. L'organo fu creato dal 1992 e buona parte della sua attività si è concentrata su riforme di carattere microeconomico e regolamentazioni uniformi in diverse aree. Si veda, a titolo di esempio, il comunicato seguente l'incontro del 2008:

*«Many of the challenges facing the economy can only be addressed through more effective Commonwealth-State arrangements. By moving towards a seamless national economy through the reform of business and other regulation, COAG's reforms will make it easier for businesses and workers to operate across State and Territory (State) borders. These reforms will make life simpler for business and consumers, while continuing to provide the necessary protections and access for consumers and the community.»*<sup>831</sup>

Criticato, negli anni, per essere diventato una piattaforma su cui i *premier* statali potessero mettersi in mostra più che portare avanti serie riforme, e definito pure "un'incubo sclerotico"<sup>832</sup>, il 13 marzo 2020 il Primo Ministro Morrison

---

<sup>831</sup> Council of Australian governments, *Communiqué*, 3 luglio 2008, p. 1.

<sup>832</sup> A. Crabb, *In hoping to reform the Federation, Morrison has sailed into treacherous waters*, ABC News, 6 giugno 2020, reperibile presso <https://www.abc.net.au/news/2020-06-07/federal-reform-treacherous-waters-scott-morrison-capital/12320028>.

annunciò la creazione di un *National Cabinet*, composto da lui e dai *leader* degli esecutivi di stati e territori, per organizzare la risposta alla pandemia da COVID-19, e il 29 maggio seguente annunciò che quest'organo avrebbe rimpiazzato permanentemente il COAG, che fu così abolito. Benché la risposta australiana alla pandemia sia stata ritenuta soddisfacente, è ancora presto per dire se questo nuovo organo rivitalizzerà le relazioni intergovernative in Australia<sup>833</sup>. Non si tratta, in ogni caso, dell'unico organo creato con l'intento di promuovere una *governance* più coesa del paese. A titolo di esempio si può citare *Infrastructure Australia*, ente a carattere consultivo creato nel 2008<sup>834</sup> con lo scopo di fornire pareri ai vari livelli di governo sulle politiche infrastrutturali e composto di dodici membri, nove dei quali nominati dal ministro federale competente e tre per consenso dagli esecutivi di stati e territori.

Il federalismo cooperativo australiano, così come quello canadese, esiste, in una certa misura, al di fuori della Costituzione formale, con tutti i problemi che la mancanza di formalizzazione e trasparenza dei rapporti intergovernativi. Anche qui esiste il problema della responsabilità delle decisioni, come notò un giornalista discutendo dell'ente creato in seguito a un accordo intergovernativo per la gestione delle acque del bacino Murray-Darling: «*Who's in charge and who will we hang if it doesn't work out? Who's actually deciding things?*»<sup>835</sup>. Tuttavia, è stato anche argomentato, in maniera controintuitiva, che «*although cooperative and thus respecting the formal position of the states, [the cooperative federalism movement] contributes towards centralisation. For every topic which is treated as national becomes, potentially, a matter which somewhere along the line, it can be argued, is best dealt with by a national government*»<sup>836</sup>. Dopotutto, una volta trattata una materia come d'interesse nazionale - e per cui, quindi, occorre un approccio cooperativo - agli occhi del pubblico, è politicamente difficile invocare un ritorno allo *status quo ante* e a otto gestioni separate della cosa.

---

<sup>833</sup> Cfr. C. Saunders, *A New Federalism? The Role and Future of the National Cabinet*, Melbourne School of Government, 1 luglio 2020.

<sup>834</sup> *Infrastructure Australia Act 2008 (Cth)*.

<sup>835</sup> J. Waterford, *Black hole in the basin "fix"*, Canberra Times, 9 luglio 2008.

<sup>836</sup> R. French, *The incredible shrinking federation: voyage to a singular state?*, in G. Appleby, N. Aroney e T. John (a cura di) *The Future of Australian Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 63.

Benché si tratti di un tema troppo ampio e complesso per essere affrontato esaustivamente in questa sede, vale la pena accennare l'esistenza della questione del federalismo fiscale<sup>837</sup>. Con l'assistenza dei giudici, il Governo federale, nel corso del XX secolo, ha accentrato significativamente la riscossione delle imposte nelle proprie mani e oggi esercita un monopolio sugli equivalenti delle IVA, IRPEF e IRES italiane, le imposte che producono di gran lunga il maggior gettito. Si può facilmente comprendere come un controllo accentrato della redistribuzione del denaro possa spingere i governi statali a conformarsi, o quantomeno a non opporsi apertamente, alle politiche del Governo federale<sup>838</sup>. Benché le disposizioni del Titolo IV della Costituzione pongano il Commonwealth in una posizione privilegiata sul piano fiscale, in particolare a seguito di interpretazioni marcatamente centraliste delle disposizioni costituzionali da parte delle corti<sup>839</sup>, lo sviluppo centripeto del federalismo fiscale australiano non è mai stato una necessità di natura, ma la conseguenza di una serie di scelte politiche, da parte di entrambi i partiti maggiori, scelte che difficilmente cambieranno in maniera significativa fintantoché non incontreranno l'opposizione attiva dell'elettorato.

#### 2.4 Federazione e sentimento secessionista in Australia Occidentale<sup>840</sup>

Benché assai meno noto a livello internazionale del Québec, anche in Australia esiste da tempo un movimento secessionista, che, se pure al momento carente di una rappresentanza politica considerevole, a suo tempo ottenne anche un voto referendario in cui l'elettorato si espresse a larga maggioranza per il

---

<sup>837</sup> Cfr. A. Fenna, *Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism*, in *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 2008, pp. 509-529; C. Walsh, *The Economics of Federalism and Federal Reform*, in *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 2008, pp. 553-582.

<sup>838</sup> Particolarmente a seguito della pronuncia dell'Alta Corte nel caso *Victoria v Commonwealth* (1926) 38 CLR 399.

<sup>839</sup> Una su tutte, *South Australia v Commonwealth* (1942) 65 CLR 373, in cui l'Alta Corte sanzionò il monopolio federale sull'*income tax*.

<sup>840</sup> C.W. Besant, *Two nations, two destinies: a reflection on the significance of the Western Australian secession movement to Australia, Canada and the British empire*, in *University of Western Australia Law Review*, 20, 1990, p. 209 ss.; T. Musgrave, *The Western Australian Secessionist Movement*, in *Macquarie Law Journal*, 2003, 3, pp. 95-129.

conseguimento dell'indipendenza. La regione in questione è quella dell'Australia Occidentale, lo stato che occupa da solo circa un terzo della superficie del *Commonwealth*, pur contenendone poco più di un decimo della popolazione.

La questione affonda le radici nel XIX secolo, prima della federazione, a cui la Colonia dell'Australia Occidentale era riluttante ad aderire. Le ragioni di questa riluttanza erano più d'una. In primo luogo, la colonia aveva ottenuto l'autogoverno solamente nel 1890 e l'idea di cedere l'autonomia appena conquistata non era popolare a Perth. La colonia era anche geograficamente isolata e non vi era un grande sentimento di unità pan-australiana nella popolazione. Si noti che la Nuova Zelanda, che si trova più vicina di Perth alle grandi aree urbane dell'Australia orientale e a cui fu offerta l'adesione alla federazione come stato fondatore, preferì mantenere la propria indipendenza. Infine, e forse crucialmente, si temeva che l'economia regionale sarebbe stata danneggiata per il beneficio dei lontani abitanti di Sydney, Melbourne e Brisbane<sup>841</sup>. Circa la metà delle entrate della colonia erano costituite dai dazi doganali intercoloniali<sup>842</sup> e vi era diffusa preoccupazione che queste sarebbero andate perdute con l'inevitabile istituzione di una zona di libero scambio all'interno della federazione, come poi fu, quando la Costituzione così dispose<sup>843</sup>. Per queste ragioni, in Australia Occidentale non si tennero, come nelle altre colonie, i referendum per l'accesso alla federazione nel 1898 o nel 1899, e l'adesione avvenne solo all'ultimo momento. A seguito della scoperta di vaste miniere d'oro nella parte sud-orientale della colonia, soprattutto nelle vicinanze di Coolgardie e Kalgoorlie, un numero considerevole d'immigrati era giunto dalle colonie orientali per lavorare lì e, non vincolato da un particolare senso di lealtà verso Perth, minacciò la secessione di quelle aree al fine di ottenerne la federazione con le altre colonie, se il *premier* John Forrest non avesse portato avanti l'adesione alla federazione dell'intera colonia<sup>844</sup>. Ottenuta

---

<sup>841</sup> T. Musgrave, *The Western Australian Secessionist Movement* (cit.), pp. 96-97.

<sup>842</sup> A. Shaw, *The Story of Australia*, Faber and Faber, New York, 1961, p. 195.

<sup>843</sup> *Commonwealth of Australia Constitution Act*, art. 92.

<sup>844</sup> Cfr. Eastern Goldfields Reform League of Western Australia, *Manifesto of Eastern Goldfields Reform League of Western Australia : separation for federation : adopted by the conference held at Kalgoorlie, W.A., January 3rd, 1900*, H.C. Mott & Co, Coolgardie [W.A.], 1900.

la promessa della costruzione di una linea ferroviaria che collegasse la regione agli stati orientali e una diminuzione graduale dei dazi doganali per un periodo di cinque anni, gli abitanti della colonia approvarono la federazione in un referendum tenutosi il 31 luglio 1900, con 44.800 voti a favore e 19.961 contro. Siccome il *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* era già stato approvato - la federazione sarebbe venuta in essere il 1 gennaio 1901 - nel preambolo non si fa menzione della volontà degli abitanti dell'Australia Occidentale, unico degli stati originali a mancare. Di certo era possibile argomentare che, se la presenza dell'Australia Occidentale «*had not been necessary in the creation of the Federation, neither would its withdrawal affect its ongoing existence*»<sup>845</sup>.

La luna di miele fra lo stato e il resto del *Commonwealth* fu breve. Già nel 1906 l'Assemblea Legislativa - la Camera bassa del Parlamento statale - approvò una mozione in cui dichiarò che la federazione si era dimostrata nociva per gli interessi dell'Australia Occidentale<sup>846</sup>. A seguito del termine del lustro di transizione, l'impossibilità dello stato di portare avanti politiche protezioniste portò un notevole danno alle casse statali e lasciò l'industria locale in uno stato di sottosviluppo rispetto a quella, di più lungo corso, degli altri stati. Nel 1921 una commissione statale concluse che le difficoltà erano dovute alle politiche perseguite dal Governo federale. Sorprendentemente, quanto riscontrato dalla commissione fu confermato pure da un'agenzia federale, la *Commonwealth Tariff Board*<sup>847</sup>. Una commissione istituita dal Governo federale raccomandò, quindi, la concessione di venticinque anni di autonomia in materia di dogane per l'Australia Occidentale, conclusione che fu sonoramente respinta dall'esecutivo, a parere del quale una simile misura avrebbe costituito il ritiro virtuale dello stato dalla federazione<sup>848</sup>. In aggiunta, la giurisprudenza costituzionale dell'Alta Corte negli anni Venti del XX secolo, a partire dalla storica pronuncia

---

<sup>845</sup> T. Musgrave, *The Western Australian Secessionist Movement* (cit.), p. 119.

<sup>846</sup> Si vedano, nella stampa dell'epoca, *Secession*, The Sydney Morning Herald, 19 luglio 1906, p.6, e *Western Australia and the Commonwealth: Is Federation Detrimental? Discussion in the Legislative Assembly. Suggested Secession. Mr. Monger's Proposal. Speeches by the Premier and Others.*, The West Australian, 2 agosto 1906, p. 4.

<sup>847</sup> C.W. Besant, *Two nations, two destinies: a reflection on the significance of the Western Australian secession movement to Australia, Canada and the British empire* (cit.), p. 234.

<sup>848</sup> *Ibid.*

*Engineers*<sup>849</sup>, aveva allargato significativamente il potere del Commonwealth a scapito di quello degli stati.

Per tutte queste ragioni, nel 1930 venne creata la *Dominion League*, un'associazione con lo scopo di ottenere la costituzione dell'Australia Occidentale quale *dominion* indipendente all'interno dell'Impero britannico. Nel dicembre del 1932 venne approvato dal Parlamento statale il *Secession Referendum Act 1932 (WA)*, che prevedeva la celebrazione di una consultazione referendaria sulla secessione contestualmente alle elezioni statali dell'anno seguente. Nel referendum, che si svolse l'8 aprile 1933, all'apice della Grande Depressione in Australia, poco più dei due terzi degli elettori votarono a favore della secessione<sup>850</sup>. In maniera apparentemente paradossale, in quello stesso giorno il Partito Laburista, che si era espresso contro la secessione, riportò una netta vittoria alle elezioni statali, portando qualcuno a commentare che «*the anti-Labor forces put too much effort into the secession campaign and not enough into holding government*»<sup>851</sup>. Il nuovo governo, in ogni caso, si trovò costretto a fare almeno un tentativo di portare a compimento la volontà degli elettori. Non potendo contare su di un emendamento alla Costituzione federale, che non aveva speranze di venire approvato in Parlamento, e non volendo spezzare i legami che li legava alla Corona britannica, per secedere legalmente il Governo inviò una petizione al Parlamento del Regno Unito affinché emendasse il *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* e ristabilisse in Australia Occidentale l'ordine delle cose esistente fra il 1890 e il 1900. Westminster nominò una commissione bicamerale per analizzare gli aspetti costituzionali della questione prima di prendere una decisione. Essa ricevette le argomentazioni sia di Perth sia di Canberra<sup>852</sup>. La posizione dell'Australia Occidentale era che la giurisprudenza costituzionale degli anni precedenti avesse

---

<sup>849</sup> *Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Ltd* (1920) 28 CLR 129.

<sup>850</sup> Prevedibilmente, l'unica area a votare in massa contro la secessione fu quella delle miniere d'oro, che anni prima aveva spinto per la federazione.

<sup>851</sup> H.G.P. Colebatch, *Steadfast Knight: A Life of Sir Hal Colebatch*, Fremantle Arts Centre Press, 2004, p. 170.

<sup>852</sup> Cfr. *Report by the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons Appointed to Consider the Petition of the State of Western Australia, together with the proceedings of the Committee and minutes of speeches delivered by counsel*, HMSO, Londra, 1935.



radicalmente alterato la natura della federazione e che, se lo stato avesse potuto prevedere un simile sviluppo, non avrebbe mai accettato di aderire al *Commonwealth*, che il Senato avesse fallito nel suo ruolo di proteggere gli interessi degli stati e che l'opinione pubblica fosse massicciamente favorevole alla secessione, e non da poco. La posizione del Governo federale era che, se pure il Parlamento britannico aveva il potere di emendare la Costituzione australiana, una petizione da parte di uno stato andasse respinta, poiché le convenzioni costituzionali impedivano di legiferare su di un affare interno a un *dominion* senza il consenso di questo - cioè del Governo federale. Nel novembre del 1935 la petizione fu formalmente respinta. La Commissione affermò che, in virtù della dottrina della sovranità del Parlamento, Westminster aveva la facoltà di legiferare per l'intero Impero e ricevere qualunque petizione ritenesse appropriata. Tuttavia, nel tempo era invalsa la prassi di non legiferare per un *dominion* senza il consenso di questo, prassi che era stata resa diritto dallo *Statute of Westminster 1931*. Dare soddisfazione ai desiderata dell'Australia Occidentale sarebbe stato, in ultima analisi, incompatibile con «*[the] Constitutional convenzioni of the Empire unless the demand for such legislation came as the clearly expressed wish of the Australian people as a whole*»<sup>853</sup>. Poiché la questione della secessione avrebbe avuto un impatto sulla federazione tutta, il Parlamento imperiale avrebbe potuto ricevere la petizione solo con il consenso del Governo federale australiano. A seguito di questo verdetto, l'esecutivo statale fu ben felice di lasciar perdere rapidamente l'argomento, e l'impeto secessionista si affievolì piuttosto rapidamente.

Il sentimento secessionista non morì però mai del tutto, come dimostrò, nel 1974, la creazione dello *Westralian Secession Movement*, nato come reazione conservatrice alle politiche accentratrici del Primo Ministro Gough Whitlam. Il movimento aveva obiettivi di carattere marcatamente economico e, pur svanendo con la stessa rapidità con cui era nato, dimostrò la presenza di un certo, persistente malcontento di Perth nei confronti del Governo federale<sup>854</sup>.

Durante la Convenzione Costituzionale del 1998, il cui argomento di discussione principale era la trasformazione in senso repubblicano del paese, un delegato dell'Australia Occidentale fece notare come per gli abitanti del suo stato le

---

<sup>853</sup> H.G.P. Colebatch, *Steadfast Knight: A Life of Sir Hal Colebatch* (cit.), p. 174.

<sup>854</sup> Cfr. P.W. Young, *Secession from the Commonwealth*, in *Australian Law Journal*, 84(8), 2010, p. 514.

politiche accentratrici del Governo federale fossero una preoccupazione assai più grande: «*The [...] Committee reported [...] that their firm view was that [...] preservation of the federal system is of far greater moment than the republican issue. The Committee, however, also reported that questions about the possibility of secession were frequently raised by the Western Australian public and that they recognise that calls for secession are indicative of a strong reaction against overcentralised power. Given that Western Australia has already voted once in a referendum to secede from the Commonwealth as recently as 1933, it is not impossible that our indissoluble Federation could crumble with the introduction of a republic.*»<sup>855</sup> L'ombra della secessione viene invocata periodicamente nel dibattito politico sull'Australia Occidentale - particolarmente quello interno allo stato - come reazione alle politiche percepite come ingiuste di Canberra. È interessante notare, come, benché legato a ragioni di natura strettamente economica, un sentimento secessionista, per quanto vago, sia parte dell'identità degli abitanti dello stato, crescendo e affievolendosi a seconda della percezione che hanno del trattamento ricevuto dal Governo federale, e questo nonostante l'Australia Occidentale non sia più una regione povera o sottosviluppata, nemmeno nel contesto della federazione. Benché le possibilità di una secessione reale al giorno d'oggi siano risibili, è difficile negare che questa frattura interna al paese si sarebbe potuta evitare se la visione federalista originale dei padri costituenti fosse stata salvaguardata, ma della sua alterazione si può solo fino a un certo punto accusare il Governo federale, che, comprensibilmente, fa i propri interessi. Il ruolo decisivo nella trasformazione dell'ordinamento costituzionale australiano è opera dei giudici.

## 2.5 L'Alta Corte e la natura del federalismo australiano moderno

Prima di procedere, è utile illustrare brevemente la natura della giurisdizione costituzionale in Australia. Rimanendo nella tradizione anglosassone, il sindacato di costituzionalità è diffuso. L'Alta Corte, prevista come tribunale apicale dal Titolo III della Costituzione, venne istituita già dal primo Parlamento del *Commonwealth*, con il passaggio del *Judicature Act 1903*. I poteri delle corti britanniche in Australia erano, fin dall'inizio, ben più deboli di quelli esercitati in Canada. Secondo il disegno originale dell'articolo 74 della Costituzione, nella

---

<sup>855</sup> *Report of the Constitutional Convention*, Vol. III, Canberra, 4 febbraio 1998, p. 281.

maggior parte delle materie era possibile impugnare la decisione di una Corte suprema statale sia di fronte al JCPC sia di fronte all'Alta Corte, a scelta dell'appellante. A seguito del raggiungimento di un compromesso fra Londra e le colonie, tuttavia, al JCPC fu proibito di conoscere tutti i casi concernenti le relazioni *inter se* degli stati e tra gli stati e il *Commonwealth*. Le decisioni dell'Alta Corte erano impugnabili dinnanzi al JCPC solamente con l'autorizzazione dell'Alta Corte stessa, la quale era assai restia a concederla. Lo stesso potere di concederla fu dichiarato obsoleto nel 1985<sup>856</sup>. Con il passaggio dei due *Australia Act* l'anno seguente, nessun appello al JCPC è più possibile, e l'articolo 74, se pure formalmente in vigore, è, nella pratica, lettera morta.

Si è già detto dell'influenza del costituzionalismo statunitense sui costituenti australiani. Nel primo periodo seguente la nascita del *Commonwealth*, questo si rifletteva anche nelle dottrine che trovavano applicazione nella giurisprudenza costituzionale. Due in particolare, poi abbandonate, erano popolari: quella dell'immunità intergovernativa<sup>857</sup> e quella dei poteri riservati degli stati<sup>858</sup>. Entrambe, e particolarmente la seconda, trovavano la loro giustificazione nella concezione classica del federalismo come patto fra popoli di stati sovrani che delegano parte della propria sovranità creando istituzioni sovraordinate. Sorvolando sull'evidente problema nell'applicazione di questa concezione al caso australiano - le colonie britanniche che formarono il *Commonwealth* non

---

<sup>856</sup> In *Kirmani v Captain Crook Cruises Pty Ltd (No 2)* (1985) 159 CLR 461.

<sup>857</sup> Per cui né gli stati né il *Commonwealth* potevano subire gli effetti delle leggi dell'altro. Questa dottrina fu espressa per la prima volta in *D'Emden v Pedder* (1904) 1 CLR 91, dal Chief Justice Griffith: «*In considering the respective powers of the Commonwealth and of the States it is essential to bear in mind that each is, within the ambit of its authority, a sovereign State, subject only to the restrictions imposed by the Imperial connection and to the provisions of the Constitution, either expressed or necessarily implied [...] a right of sovereignty subject to extrinsic control is a contradiction in terms. It must, therefore, be taken to be of the essence of the Constitution that the Commonwealth is entitled, **within the ambit of its authority**, to exercise its legislative and executive powers in absolute freedom, and without any interference or control whatever except that prescribed by the Constitution itself [...]*». Questa dottrina fu confermata anche nelle successive pronunce *Deakin v Webb* (1904) 1 CLR 585, sempre in favore del *Commonwealth*, e, più significativamente, in *Federated Amalgamated Government Railway & Tramway Service Association v NSW Rail Traffic Employees Association* (1906) 4 CLR 488, in favore degli stati.

<sup>858</sup> Questa dottrina risalta particolarmente nelle pronunce *Peterswald v Bartley* (1904) 1 CLR 497, *R v Barger* (1908) 6 CLR 41 e *Huddart, Parker & Co Pty Ltd v Moorehead* (1909) 8 CLR 330, fra varie.

disposero mai di alcuna sovranità di cui cedere una porzione - essa venne radicalmente disconosciuta nel 1920, con la storica pronuncia *Engineers*. Vale la pena notare che, a questo punto della storia australiana, la Corte era stata espansa rispetto alla sua composizione originale di tre membri e lo storico *Chief Justice* Samuel Griffith, già *premier* della Colonia del Queensland, storico sostenitore delle dottrine di cui sopra, si era dimesso l'anno precedente, né sedevano più gli altri giudici originali, che, a suo tempo, avevano partecipato ai lavori costituenti e conoscevano bene gli intenti dietro specifiche formulazioni di articoli della Costituzione. La questione di diritto, nel caso *Engineers*, era se una legge federale approvata con riferimento alla competenza del *Commonwealth* di legiferare su conciliazione e arbitrato riguardo «*industrial disputes extending beyond the limits of any one State*» (art. 51.xxxv Cost.) potesse autorizzare la pronuncia di un lodo che vincolasse anche tre dipendenti del governo dell'Australia Occidentale. Nel decidere la questione, la maggioranza della Corte attaccò pesantemente la giurisprudenza dei propri predecessori, dichiarando:

*«The more the decisions are examined, and compared with each other and with the Constitution itself, the more evident it becomes that no clear principle can account for them. They are sometimes at variance with the natural meaning of the text of the Constitution; some are irreconcilable with others, and some are individually rested on reasons not founded on the words of the Constitution or on any recognized principle of the common law underlying the expressed terms of the Constitution, but on implication drawn from what is called the principle of 'necessity', that being itself referable to no more definite standard than the personal opinion of the Judge who declares it.»*<sup>859</sup>

L'impiego dei precedenti statunitensi fu respinto in favore di una lettura letterale del testo costituzionale, in linea con l'interpretazione giuridica inglese. La combinazione di questa lettura con un'interpretazione estensiva delle competenze federali ha portato il *Commonwealth* in una posizione di forza nel confronto con gli stati, i quali, attenendosi alla lettera della Costituzione federale, non hanno alcuna competenza espressa e il potere legislativo dei loro

---

<sup>859</sup> *Engineers*, pp. 141-142.

parlamenti è sempre stato espresso nei termini di un potere generale di legiferare per i *peace, welfare and good government*<sup>860</sup> dello stato. Questo approccio facilitò, nel corso del XX secolo, anche un trasferimento significativo di potere in materia finanziaria dagli stati al Commonwealth, attraverso letture estensive dei poteri d'imposizione fiscale<sup>861</sup> e delle accise federali<sup>862</sup>, nonché, soprattutto, attraverso il riconoscimento di un potere federale virtualmente non qualificato riguardo alle sovvenzioni federali agli stati<sup>863</sup>. Nell'immediato secondo dopoguerra, l'azione del Governo federale, assistito dall'Alta Corte, aveva fatto sì che il Commonwealth riscuotesse l'88% delle imposte, a fronte di un 8% degli stati e di un 4% da parte degli enti locali<sup>864</sup>.

Anche in tempi più recenti i giudici dell'Alta Corte hanno assistito spesso il Governo federale nella sua invasione in materie precedentemente ritenute competenze degli stati, come quando una legge federale impedì la costruzione di una diga in Tasmania, nonostante il Governo di quello stato la ritenesse un'infrastruttura cruciale<sup>865</sup>, o quando una legge federale dispose una nuova disciplina per i rapporti di lavoro, scardinando i meccanismi di conciliazione e arbitrato che esistevano in ciascuno stato<sup>866</sup>. Nella prima di queste due pronunce l'Alta Corte disse a chiare lettere che il suo compito non era quello di creare o mantenere un equilibrio fra il *Commonwealth* e gli stati, e credere ciò «*would be to confuse the political rhetoric of States' Rights with the constitutional question*

---

<sup>860</sup> Cfr. *Constitution Act 1902 (NSW)*, art. 5, e *Constitution Act 1867 (Qld)*, art. 2. Nel *Constitution Act 1889 (WA)*, art. 2, questo potere è indicato come «*peace, order and good government*».

<sup>861</sup> Si vedano *Air Caledonie International v Commonwealth* (1988) 165 CLR 462; *Australian Tape Manufacturers Ltd v Commonwealth* (1993) 176 CLR 480.

<sup>862</sup> *Ha v Commonwealth* (1997) 189 CLR 465.

<sup>863</sup> Si veda la sopracitata pronuncia *Victoria v Commonwealth*, del 1926, seguita da una giurisprudenza simile: *Deputy Federal Commissioner of Taxation (NSW) v WR Moran Pty Ltd* (1939) 61 CLR 735; *South Australia v Commonwealth* (1942) 65 CLR 373; *Victoria v Commonwealth* (1957) 65 CLR 373; *Attorney-General (Vic) Ex rel Black v Commonwealth* (1981) 146 CLR 559.

<sup>864</sup> Le cifre sono riferite all'anno fiscale 1948-49. Cfr. R.L. Mathews and W.R.C. Jay, *Australian Fiscal Federalism from Federation to McMahon*, Victoria University, Melbourne, 1972, p. 191.

<sup>865</sup> *Commonwealth v Tasmania* (1983) 158 CLR 1.

<sup>866</sup> *New South Wales v Commonwealth* (2006) 229 CLR 1.

*of Commonwealth legislative powers the measure of which at any time is not referable to the powers previously exercised by the States»<sup>867</sup>.*

In che modo la giurisprudenza costituzionale ha indebolito a tal punto la posizione degli stati? In primo luogo, attraverso la lettura dell'articolo 109 della Costituzione, sull'invalidità della legislazione statale incompatibile con quella federale, come una dichiarazione della supremazia legislativa del *Commonwealth*<sup>868</sup>. Negli anni seguenti fu presto chiaro che il concetto di *inconsistency* fra leggi non sarebbe stato interpretato in maniera restrittiva<sup>869</sup>. La visione emersa rapidamente dopo la pronuncia *Engineers* fu quella secondo cui spetta al Parlamento del *Commonwealth*, in quanto «*paramount legislature*»<sup>870</sup>, definire la misura in cui una propria legge opera in aggiunta a una legge statale ovvero per soppiantarla. Un'abile costruzione del legislatore, pertanto, può ottenere l'effetto di espandere considerevolmente l'effettiva competenza del legislativo federale:

*«[T]here arises on the threshold a question as to the proper test of inconsistency. [...] The infallible test of whether in so providing there is inconsistency is said for the respondent to be whether the two provisions [...] could both be obeyed. No doubt the employer could obey both, that is physically. [...] That, it is gravely argued, avoids inconsistency. If an Act of Parliament, for instance, prescribed 25 lashes for robbery under arms and a later Act prescribed that such an offender should be punished with 20 lashes, it could, of course, with equal truth be said that both provisions **could** be obeyed, and therefore, applying the suggested test, the offender must receive 45 lashes. But surely the vital question would be: Was the second Act on its true construction intended to cover the whole ground and, therefore, to supersede the first? If it was so intended, then the*

---

<sup>867</sup> *Commonwealth v Tasmania*, p. 222.

<sup>868</sup> *Engineers*, p. 154.

<sup>869</sup> Si vedano *R v Brisbane Licensing Court, Ex parte Daniell* (1920) 28 CLR 23 e *Clyde Engineering Co Ltd v Cowburn* (1926) 37 CLR 466.

<sup>870</sup> Con le parole del giudice Dixon in *Ex parte McLean* (1930) 43 CLR 472, p. 483.

*inconsistency would consist in giving any operative effect at all to the first Act, because the second was intended entirely to exclude it.»*<sup>871</sup>

Nemmeno cinquant'anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione si poteva già affermare che fosse troppo tardi per negare che il Parlamento federale potesse scrivere una legge federale affinché questa espressamente operasse per escludere l'applicazione di una specifica categoria di leggi statali<sup>872</sup>. Più avanti venne anche esplicitamente confermato che la legge federale potesse dichiarare di dispiegare i propri effetti in aggiunta a una o più leggi statali<sup>873</sup> e se escludere o meno l'applicazione di una legge statale sulla base del preciso contenuto di tale legge statale<sup>874</sup>.

L'Alta Corte ha raggiunto le sue conclusioni principalmente combinando un'interpretazione estensiva delle competenze federali e un criterio teleologico nel valutare la connessione di una legge con una specifica materia. Per quanto concerne il primo elemento, vale ricordare che le competenze (*powers*, secondo la rubrica) del *Commonwealth* definite come "esclusive", indicate all'articolo 52 della Costituzione, sono solamente tre e, per importanza e ai fini del presente discorso, trascurabili, mentre assai più rilevante è la lista, di cui all'articolo 51, di ben quaranta materie in cui il *Commonwealth* ha competenza concorrente con gli stati. Parlando dell'interpretazione costituzionale negli Stati Uniti d'America, Bryce aveva già notato che «*[w]hen once the grant of a power by the people to the national government has been established, that power will be construed broadly*», aggiungendo che «*[t]he strictness applied in determining its existence gives place to liberality in supporting its application*»<sup>875</sup>. In questo senso, già nel 1908 l'Alta Corte aveva affermato che la Costituzione del *Commonwealth* fosse formulata in termini generali e «*intended to apply to the varying conditions which the development of [the Australian] community must involve*» e che,

---

<sup>871</sup> *Clyde Engineering Co Ltd v Cowburn*, p. 489.

<sup>872</sup> *Wenn v Attorney-General (Vic)* (1948) 77 CLR 84, pp. 119-120.

<sup>873</sup> *R v Credit Tribunal, Ex parte General Motors Acceptance Corporation* (1977) 137 CLR 545.

<sup>874</sup> *Western Australia v Commonwealth* (1995) 183 CLR 373, pp. 464-476.

<sup>875</sup> J. Bryce, *The American Commonwealth*, Macmillan, Londra, 1888, p. 499, citando il celebre Chief Justice Marshall in *Marbury v Madison*, 5 US 137 (1803).

pertanto, «*the Court should [...] always lean to the broader interpretation unless there is something in the context or in the rest of the Constitution to indicate that [a] narrower interpretation will best carry out its object and purpose*»<sup>876</sup>. Sicuramente questa impostazione si ritrova nella pronuncia *Engineers* e, molto più tardi, l'Alta Corte affermerà, all'unanimità, che il linguaggio della Costituzione va letto «*with all the generality that the words used admit*»<sup>877</sup>. Per quanto concerne il secondo elemento, l'articolo 51 conferisce al Parlamento federale competenza legislativa «*with respect to*» una lunga lista di materie. Il giudice ha il compito, non banale, di interpretare quell'espressione, di caratterizzare una legge federale, cioè, al fine di determinarne la costituzionalità o meno. Questa operazione di caratterizzazione comincia con l'esame delle obbligazioni e dei diritti che la legge crea o fa venire meno<sup>878</sup> e, se questi attengono a una delle materie di competenza federale, allora si tratta di una legge «*with respect to*» quella materia, senza che sia necessario considerare lo scopo dell'approvazione di quella legge ovvero le sue conseguenze pratiche<sup>879</sup>. Tuttavia, la Corte ha altresì riconosciuto che una connessione sufficiente con una competenza federale può ritrovarsi nello scopo per cui la legge è stata approvata, inteso come le conseguenze che il Parlamento federale intendeva produrre approvandola<sup>880</sup>. Nella valutazione della sussistenza di questa connessione teleologica, l'Alta Corte ha concesso al Parlamento notevoli margini: se una legge si può ragionevolmente considerare appropriata al raggiungimento dello scopo che la lega alla competenza, la connessione è di grado sufficiente. Non si tratta, quindi, di un giudizio di proporzionalità, né l'opportunità di una legge rileva in alcun modo nella determinazione dell'esistenza della connessione richiesta<sup>881</sup>.

---

<sup>876</sup> *Jumbunna Coal Mine NL v Victorian Coal Miners' Association* (1908) 6 CLR 309, pp. 367-368.

<sup>877</sup> *R v Public Vehicles Licensing Appeal Tribunal (Tas), Ex parte Australian National Airways Pty Ltd* (1964) 113 CLR 207, p. 225.

<sup>878</sup> *Grainpool of Western Australia v Commonwealth* (2000) 202 CLR 479, p. 492.

<sup>879</sup> Si vedano le pronunce *Herald & Weekly Times Ltd v Commonwealth* (1966) 115 CLR 418; *Murphyores Incorporated Pty Ltd v Commonwealth* (1976) 136 CLR 1; *Northern Suburbs General Cemetery Reserve Trust v Commonwealth* (1993) 176 CLR 555.

<sup>880</sup> Si veda *Leask v Commonwealth* (1996) 187 CLR 579, p. 591.

<sup>881</sup> Si veda *Burton v Honan* (1952) 86 CLR 169, p. 179.



Ne esce un quadro abbastanza desolante della posizione degli stati nell'ordinamento costituzionale, poiché pare assai arduo formulare un limite giuridico al potere legislativo del Parlamento federale nei loro confronti «*except in negative terms which are cast at a high level of abstraction - that the Commonwealth's legislative powers do not extend to making a law which denies one of the fundamental premises of the Constitution, namely, that there will continue to be state governments separately organised*»<sup>882</sup>.

Va concesso, tuttavia, che non tutti i giudici sono indifferenti alla questione. Nel contesto della pronuncia *Work Choices*<sup>883</sup>, due giudici dissenzienti manifestarono una certa preoccupazione per lo stato del federalismo australiano. Michael Kirby denunciò «*a shift in constitutional realities from the mixed federal arrangements to a kind of optional or 'opportunistic' federalism in which the Federal Parliament may enact laws in almost every sphere of what has hitherto been a State field of law-making by the simple expedient [...] of enacting a law on the chosen subject matter whilst applying it to corporations, their officers, agents, representatives, employees, consumers, contractors, providers and others having some postulated connection with the Corporation*»<sup>884</sup>. Altrettanta preoccupazione traspare dalle parole di Ian Callinan, che fanno riferimento al concetto di “equilibrio federale”, inteso come una condivisione di potere che il *Commonwealth* può occasionalmente monopolizzare ai sensi e nei limiti dell'articolo 109 della Costituzione, purché ciò non arrivi a inficiare le funzioni essenziali e le istituzioni degli stati<sup>885</sup>. In ultima analisi, ricorda il giudice, «*[f]ederations compel comity, that is to say, mutual respect and deference in allocated areas*»<sup>886</sup>. La progressiva espansione del potere federale, invece, rischia di ridurre i parlamenti statali a sterili palcoscenici per oratori. Durante il processo, Peter Beattie, allora *premier* del Queensland, affermò che, in caso di vittoria del Commonwealth in quella diatriba, il potere federale si sarebbe espanso a tal punto da rendere opportuna la

---

<sup>882</sup> *Austin v Commonwealth* (2003) 215 CLR 185, p. 246.

<sup>883</sup> Come è meglio nota ai più la sopracitata *New South Wales v Commonwealth* (2006) 229 CLR 1.

<sup>884</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>885</sup> *Ibid.*, p. 321.

<sup>886</sup> *Ibid.*, p. 322.

convocazione di una convenzione costituzionale per risanare l'ordinamento costituzionale australiano<sup>887</sup>, mentre il Primo Ministro, poco dopo la sentenza, si premurò di rassicurare gli stati che non la considerava un via libera per una «*massive expansion of Commonwealth power*»<sup>888</sup>. Il problema è che, indipendentemente dalle mutevoli dichiarazioni dei governanti, il contenuto della sentenza apre - ulteriormente - a questa possibilità.

### 3. Canada e Australia: uno sguardo comparato

Il *Dominion* del Canada e il *Commonwealth* d'Australia, come si è visto, affondando le radici del proprio diritto nella tradizione inglese<sup>889</sup>. In particolare, in quanto società fondate da coloni che non hanno mai vissuto una rottura violenta con la madrepatria, la forma di governo britannica è stata recepita in maniera particolarmente fedele all'originale e non vi sono stati tentativi di modificarla significativamente anche quando è divenuto possibile farlo in autonomia<sup>890</sup>. Significativamente, anche in Australia, dove il disegno della seconda Camera costituiva una variazione significativa dall'originale britannico, la prassi ha ricondotto i rapporti fra le Camere a dinamiche assai più familiari. Per quanto concerne l'organizzazione territoriale del potere, tuttavia, Canada e Australia appaiono, sia nella forma sia nella pratica, assai diversi. Il *Constitution Act 1867* disegna la bozza di un paese che di federazione a tratti non ha neanche bene la forma - si pensi ai poteri di *disallowance* e *reservation* - mentre il *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* s'ispira chiaramente alla Costituzione degli Stati Uniti d'America nel regolare i rapporti fra stati e

---

<sup>887</sup> *High Court Case Threatens Federation*, Herald Sun, 5 maggio 2006, reperibile presso <http://web.archive.org/web/20080411122904/http://www.news.com.au/heraldsun/story/0,21985,19033031-1702,00.html>.

<sup>888</sup> A. Lynch, *Time to Reshape Australian Federalism*, The Sydney Morning Herald, 15 novembre 2006, reperibile presso <https://www.smh.com.au/national/time-to-reshape-australian-federalism-20061115-gdotun.html>.

<sup>889</sup> Sul concetto di tradizione giuridica si veda, nella dottrina italiana, G. Marini, *Diritto e Politica. La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in *Pólemos*, 1, 2010, pp. 31 - 76.

<sup>890</sup> Tanto che, assieme alla Nuova Zelanda, sono spesso qualificate come «Westminster democracies». Cfr. A. Lijphart, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries* (cit.), p. 54 ss.

federazione, immaginando un federalismo marcato. La realtà costituzionale di questi due paesi, nella terza decade del XXI secolo, difficilmente potrebbe essere più lontana dal disegno originale, poiché il Canada è una delle federazioni più decentrate del mondo, con delle Province che posseggono un'autonomia concreta considerevole, mentre l'Australia una di quelle più accentrate, con degli stati a cui è concesso uno scarso margine di deviazione dalle politiche federali. Se si considerano, poi, le codificazioni costituzionali in tema di diritti, la latitudine del potere del Parlamento canadese appare vieppiù ridotta, se paragonata all'azione sempre più penetrante del Parlamento del *Commonwealth*. Quale delle due situazioni sia migliore per il governo di una *polity* è questione di preferenze politiche e, spesso, d'interessi personali, esulando dall'obiettivo di questa ricerca. Vale invece la pena ricercare le ragioni di questa profonda differenziazione partendo da un modello comune, e di questa inversione di ruoli partendo da presupposti opposti. La giurisprudenza dell'Alta Corte australiana sembra dare ragione ai detrattori canadesi del JCPC, secondo cui un tribunale apicale "nazionale" avrebbe sicuramente compiuto una migliore opera accentratrice di *nation-building*, né è facile negare che, anche dopo "l'emancipazione" della Corte Suprema canadese, le Province avessero acquisito una posizione troppo solida per poter essere compromessa seriamente. Vi sono, però, altri fattori non irrilevanti, sociologici e di disegno costituzionale, che hanno portato all'attuale stato delle cose. Si è accennato più sopra a una certa tolleranza dell'elettorato australiano alle politiche accentratrici del Governo federale e, in verità, viene da chiedersi se la mancanza di un federalismo forte in Australia non sia legata anche alla scarsa sua domanda. Nonostante particolarità locali in ogni stato del Commonwealth, manca in Australia un'identità statale sensibilmente diversa dalle altre che funga da contrappeso alle pressioni centripete di Canberra, come ha sempre fatto il Québec nei confronti di Ottawa. Anche le storiche doglianze dell'Australia Occidentale sono sempre state essenzialmente limitate all'aspetto economico. Una buona cartina di tornasole è il sistema partitico locale: in Australia Occidentale non si nota alcuna grande differenza con quello degli altri stati o della federazione, mentre in Québec il panorama politico e i temi su cui si combattono le elezioni provinciali sono spesso ben diversi da quelli di tutte le altre Province. In Canada, dove c'erano e ci sono forti identità geograficamente localizzate, la volontà politica ha rovesciato il disegno originale di un

federalismo appena accennato. Che nessun modo si sia trovato di salvaguardare efficacemente la posizione degli stati nell'ordinamento australiano, è, forse, indicativo della mancanza di volontà in tal senso da parte dell'elettorato. Negli ultimi decenni, nessuna proposta politica che mettesse al centro l'importanza degli stati nel panorama costituzionale ha riscontrato particolare successo, in fondo. L'impressione è di trovarsi di fronte un paese organizzato come federazione in virtù delle sue abnormi dimensioni più che di qualunque differenza significativa fra le popolazioni che lo abitano, mentre in Canada un federalismo marcato è sempre stato una necessità perché il paese rimanesse unito.

Per quanto concerne il disegno costituzionale, con il senno di poi è facile puntare il dito contro il costituente australiano per non aver messo nero su bianco una lista delle competenze statali, limitandosi a dire che «*[e]very power of the Parliament of a Colony which has become or becomes a State, shall, unless it is by this Constitution exclusively vested in the Parliament of the Commonwealth or withdrawn from the Parliament of the State, continue as at the establishment of the Commonwealth, or as at the admission or establishment of the State, as the case may be*»<sup>891</sup>. L'articolo 92 del *Constitution Act 1867*, invece, si preoccupa di elencare dei poteri esclusivi delle Province, fornendo a queste delle prerogative ben più solide. L'approccio canadese alla divisione dei poteri, già sperimentato per oltre un quarto di secolo durante i lavori costituenti in Australia, fu scartato in favore di quello statunitense. Una possibile ragione per questa scelta è un drastico errore di valutazione da parte del costituente australiano sulla natura della Costituzione materiale canadese. Va riconosciuto che l'intenzione della doppia lista non era quella di creare Province con ampie competenze legislative, ma di evitare i conflitti fra i diversi livelli di governo che erano stati ritenuti una delle cause della guerra civile americana, allora da poco conclusasi, e anche, in tal modo, di blindare un certo predominio del Governo federale. Una delle prime pronunce in cui la rilevanza della lista provinciale per salvaguardare un'autonomia politica significativa si rese evidente, *Citizen Insurance Company of Canada v Parsons*, fu letta dagli australiani come una conferma di come avere due liste fosse un errore e creasse

---

<sup>891</sup> *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, art. 107.

difficoltà interpretative<sup>892</sup>. La Costituzione canadese, poi, presentava diversi tratti che preoccupavano i rappresentanti delle colonie australiane. Per esempio, il potere federale di *disallowance*, oggi caduto in desuetudine, portò più d'uno a non includere il Canada nel novero delle federazioni "vere"<sup>893</sup>. Inoltre, la maggior parte delle costituzioni delle Province canadesi, al momento della Confederazione, erano contenute nella Costituzione federale. Ciò probabilmente in ragione della necessità di (ri)formare le Province di Ontario e Québec dalla Provincia del Canada e di fornire loro contestualmente un'architettura istituzionale, ma la mancanza di Carte costituzionali "proprie" delle Province dava sicuramente l'impressione di un ordinamento marcatamente centralista. Ancora, nell'unico appello al JCPC mai concesso dall'Alta Corte australiana, il Visconte Haldane, parlando del federalismo canadese e della lista provinciale, scrisse convintamente che «*[the British North America Constitution Act 1867] departs widely from the true federal model adopted in the Constitution of the United States, the tenth amendment to which declares that the powers not delegated to the United States by the Constitution, nor prohibited by it to the States, are reserved to the States respectively or to their people*»<sup>894</sup>. La concezione è quella secondo cui una federazione "vera" si limiterebbe a elencare i poteri del Governo federale, giacché ogni enumerazione è una limitazione, e, quindi, alle unità federate rimarrebbe un potere sovrano di carattere generale. L'esperienza australiana, però, ha dimostrato che un potere espressamente conferito, se adoperato sapientemente, offusca facilmente un nebuloso, presunto potere residuo. In questo errore, a suo tempo, cadde pure Dicey, attribuendo eccessivo peso alla Costituzione formale:

“In questo caso ci si imbatte nella più rilevante distinzione tra il federalismo canadese e quello australiano, e precisamente nella differenza che caratterizza le connessioni tra il potere federale e gli stati o, come essi sono denominati in Canada, le province che formano la federazione. Il *Dominion* possiede solo quei poteri residui che a norma della costituzione non sono

---

<sup>892</sup> Cfr. R. Baker, *A Manual of Reference to Authorities for the Use of the Members of the National Australasian Convention*, W.K. Thomas, Adelaide, 1891, pp. 84-86.

<sup>893</sup> Si veda J. Quick, *A Digest of Federal Constitutions*, Bendigo Branch of the Australian Natives' Association, Bendigo, 1896, p. 59 ss.

<sup>894</sup> *Attorney-General (Cth) v Colonial Sugar Refining Company* [1913] UKPC 76, p. 11.

esplicitamente conferiti alle province; il *Commonwealth* possiede solamente quei poteri che gli sono conferiti dalla costituzione, mentre tutti i poteri residui non attribuiti al *Commonwealth* sono propri degli stati. Inoltre il governo del *Dominion* è in grado di esercitare un controllo molto considerevole sulla produzione legislativa dei parlamenti provinciali e sull'attività amministrativa delle province; il governo del *Dominion* può sempre porre il veto su leggi approvate dai parlamenti provinciali; [...]"<sup>895</sup>

Solo decenni dopo si noterà, correttamente, che «*although the Canadian Constitution is quasi-federal in law, it is predominantly federal in practice*»<sup>896</sup>.

La responsabilità per la lettura così sfavorevole agli stati delle disposizioni costituzionali, a partire dalla pronuncia *Engineers*, è stata anche attribuita<sup>897</sup> al predominio del pensiero giuridico positivista nel periodo interbellico. La dottrina dei poteri riservati agli stati, invece, richiedeva una lettura del contesto politico della Costituzione, esulando dal giuridico nel senso più stretto. È difficile leggere alcuni passaggi di quella storica sentenza senza che traspaia questa visione del diritto; la dottrina delle immunità intergovernative, per esempio, venne ritenuta:

*«[an] interpretation of the Constitution depending on an implication which is formed on a vague, individual conception of the spirit of the compact, which is not the result of interpreting any specific language to be quoted, nor referable to any recognized principle of the common law of the Constitution, and which, when started, is rebuttable by an intention of exclusion equally not referable to any language of the instrument or acknowledged common-law constitutional principle, but arrived at by the Court on the opinions of Judges as to hopes and expectations respecting vague external conditions. This method of interpretation cannot, we think, provide any secure foundation for Commonwealth or State action, and must*

---

<sup>895</sup> A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese* (cit.), p. 491.

<sup>896</sup> K. Wheare, *Federal Government*, 4<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 1963, p. 20.

<sup>897</sup> Da G. Taylor, *The division of powers in federal systems: comparative lessons for Australia*, in G. Appleby, N. Aroney e T. John (a cura di) *The Future of Australian Federalism* (cit.), p. 102.

*inevitably lead - and in fact has already led - to divergencies and inconsistencies more and more pronounced as the decisions accumulate.»<sup>898</sup>*

Un'altra differenza di disegno costituzionale non irrilevante concerne quello che spesso è il *nervus rerum* del federalismo: la ripartizione del denaro pubblico. Il corrispondente australiano del quotidiano britannico *The Morning Post*, all'alba del *Commonwealth*, criticò duramente le disposizioni della Costituzione australiana in questo ambito:

*«The power of the purse [...] will lead to the absorption of function after function until the States, instead of rivaling those of the American union, may easily sink into a status inferior to that possessed by the Canadian provinces to the Dominion. A decision as to the time and manner of their supersession will rest with the electors of Australia. The fact that they are ardently democratic will rather tend to hasten rather than to retard the process. They are neither republican in sentiment nor philosophic enough to appreciate the centrifugal balancing of forces involved in the theory of federalism. Popular impatience will incline them to Caesarian methods of centralization and unification under the impetus of national ideals.»<sup>899</sup>*

Non può non colpire alla lungimiranza della previsione. Ma quale difetto di disegno portò a un simile giudizio? Leggendo la Costituzione australiana, le disposizioni in materia di finanze sono pressoché assenti, e il problema risiede nella debole posizione in cui, nuovamente, l'indeterminatezza lascia gli stati. Al contrario, fin dal 1867 la Costituzione canadese prevedeva trasferimenti fissi dal

---

<sup>898</sup> *Engineers*, p. 145.

<sup>899</sup> J. A. La Nauze (a cura di), *Federated Australia: Selections from Letters to the 'Morning Post' 1900-1910*, Melbourne University Press, Melbourne, 1968, p. 104. Si noti come, anche in queste parole, echeggi la scarsa stima della posizione delle province canadesi, assai comune all'epoca.

Governo federale alle province<sup>900</sup> e un espresso potere provinciale di «*Direct Taxation within the Province in order to the raising of a Revenue for Provincial Purposes*»<sup>901</sup>. Ancora oggi le province canadesi applicano e riscuotono in autonomia le imposte sul reddito e su beni e servizi. Le disposizioni del *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, invece, non suddividono le entrate fiscali fra i due principali livelli di governo<sup>902</sup> (quello municipale è del tutto ignorato). Gli unici due articoli che mostrano favore agli stati in questo ambito, il 94 e il 96, non hanno sortito l'effetto sperato. L'articolo 96, che permette al *Commonwealth* di fornire assistenza finanziaria agli stati alle condizioni che il Parlamento federale ritenga opportune, è divenuto, grazie all'assistenza dell'Alta Corte, un potente strumento per subordinare l'arrivo di denaro agli stati alla conformazione di questi ultimi alle direttive di Canberra. Il testo dell'articolo 94, invece, permette e sembra suggerire una restituzione del residuo fiscale federale agli stati tramite pagamenti mensili, ma molto presto l'Alta Corte permise al Governo federale di eludere questa disposizione approvando della legislazione che ponesse il residuo fiscale in conti fiduciari per coprire eventuali future passività, cosicché non residuasse effettivamente nulla da redistribuire<sup>903</sup>. Il Governo federale controlla circa l'80% degli introiti fiscali in Australia, a fronte di poco più della metà di quella percentuale in Canada<sup>904</sup>. Nonostante il *Federal Financial Relations Act 2009* abbia introdotto una garanzia di redistribuzione agli stati dell'IVA federale<sup>905</sup>, questa legge non gode di alcuna particolare forza passiva e può venire modificata con facilità dal Parlamento federale.

---

<sup>900</sup> L'articolo 118 del *Constitution Act 1867*, che prevedeva trasferimenti alle province con un certo grado di dettaglio, non è più in vigore, ma ne ha recepito l'essenza l'articolo 36.2 del *Constitution Act 1982*, secondo cui «*Parliament and the government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.*»

<sup>901</sup> *Constitution Act 1867*, art. 92(2).

<sup>902</sup> Con l'eccezione del divieto, di cui all'articolo 90, per gli stati di imporre accise o dazi.

<sup>903</sup> *New South Wales v Commonwealth* (1908) 7 CLR 179.

<sup>904</sup> J. Fenna, *Commonwealth Fiscal power and Australian Federalism*, in *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 2008, p. 515.

<sup>905</sup> *Federal Financial Relations Act 2009 (Cth)*, art. 5.



Di nuovo, pur originando dalla stessa tradizione giuridica e partendo da simili premesse sul terreno, le Costituzioni materiali di Canada e Australia, se si va oltre la superficie del governo di Gabinetto, sono piuttosto diverse. Benché sia evidente che in questa diversificazione hanno avuto un ruolo anche elementi extra-giuridici - uno su tutti, l'elemento francofono in Canada - è difficile affermare con certezza quale delle ragioni esposte finora sia stata preponderante, o se la fortuita combinazione di più d'una sia stata cruciale nel portare i due paesi su binari tanto diversi. Si può certamente osservare come la pratica costituzionale australiana abbia portato la federazione insulare a rassomigliare la madrepatria, nei rapporti tra centro e periferia, con un Parlamento quasi sovrano alla cui mercé si ritrovano i parlamenti statali. In Australia, al netto delle rivalità regionali che si possono riscontrare in ogni angolo della Terra, non esiste un forte desiderio popolare per un "rinascimento federalista"- ne esiste uno assai più significativo per una trasformazione del paese in senso repubblicano - e tornano alla mente le parole di Dicey sull'incompatibilità fra sovranità del Parlamento e federalismo. Si è già detto della coesistenza difficile fra parlamentarismo di stampo britannico e federalismo e viene da chiedersi se, in Australia, il primo non abbia fagocitato il secondo e se, a seguito del trapianto di britannici in terre in cui costruire società da zero<sup>906</sup> senza le complessità dell'America settentrionale e dell'esportazione di una versione ideale del modello Westminster in queste società, il federalismo d'ispirazione statunitense, nonostante le migliori intenzioni dei costituenti, non cozzasse con le aspettative dei cittadini riguardo il proprio governo, se non addirittura con la "formula politica istituzionalizzata"<sup>907</sup>. In Canada, si può immaginare, ciò non è mai avvenuto perché la concezione dell'elemento francofono di sé come società diversa mal si concilia alle tendenze centripete delle assemblee legislative create per imitazione di Westminster. In questo senso, è sicuramente ironico che siano stati i giudici britannici del Consiglio Privato a rafforzare la posizione delle province nell'ordinamento canadese.

---

<sup>906</sup> Naturalmente l'esistenza delle popolazioni aborigene non può essere negata, ma queste sono state per lungo tempo escluse dalla partecipazione nelle società coloniali, o *de iure* o *de facto*. Si pensi che nessuna persona aborigena sedette nel Parlamento del *Commonwealth* prima del 1971.

<sup>907</sup> Non ha bisogno di introduzioni la celebre formula di G. Lombardi, *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 71 ss.

Ancora, si può speculare che sia stata sfortunata la nascita del *Commonwealth* al principio del XX secolo, in contemporanea con la nascita della società di massa e dopo la nascita dei movimenti socialisti alla fine dell'Ottocento. La conseguente domanda per un ruolo maggiore dello Stato, non più "minimo", mal si conciliava con la frammentazione del potere che il federalismo, particolarmente quello statunitense, predica. Non è, forse, un caso che i primi esecutivi mai formati da un Partito Laburista al mondo siano stati in Australia.

Considerato tutto ciò, che cosa possono insegnare queste esperienze al Regno Unito? Probabilmente che trattare una Scozia, con una storia e un'identità non riducibile a quella di una contea inglese, come se assomigliasse più a un'Australia Occidentale che a un Québec - senza intraprendere un dialogo serio con tutte le parti sul futuro dell'Unione - non è la formula migliore, nel lungo periodo, per garantire l'unità dello Stato, soprattutto se Londra non è in grado - o non ha interesse - di garantire la prosperità della regione. Un'altra lezione potrebbe essere che la riforma della Camera dei Pari - tema che torna periodicamente alla ribalta da oltre cent'anni - al fine di trasformarla in una non meglio definita Camera di rappresentanza territoriale rischia di sortire scarso effetto, salvo un mutamento profondo del panorama politico britannico, se i due elementi della composizione e dei poteri di questa seconda Camera non vengono trattati congiuntamente e con estrema attenzione, poiché il Regno Unito se ne farebbe ben poco tanto di un Senato Canadese quanto di un Senato australiano. Rimane la questione dell'*entrenchment* delle autonomie territoriali e, come il caso australiano dimostra, anche delle loro competenze e delle loro fonti d'introiti. Ma su questo punto è difficile risolvere la questione in maniera soddisfacente senza abbandonare il tradizionale approccio inglese di *piecemeal reform* e imbarcarsi in un'opera di riforma radicale della Costituzione britannica.

# Riflessioni conclusive

## 1. Westminster, 2023

L'indagine compiuta permette di trarre alcune conclusioni sull'evoluzione del cosiddetto "Modello Westminster". Come illustrato nei capitoli II e III, il lungo e tortuoso processo di uscita del Regno Unito dall'Unione Europea ha sottoposto a forte pressione l'ordinamento costituzionale britannico, ponendo in risalto i nodi irrisolti della ripartizione del potere, orizzontale e verticale, nella "nuova" Costituzione del Regno Unito.

In particolare, la Corte Suprema, introdotta dall'ultimo esecutivo Laburista, si è resa protagonista di questa fase, che ha visto un particolare attivismo del potere giudiziario, da alcuni previsto già al momento dell'istituzione della nuova corte<sup>908</sup>. Se la pronuncia *Miller I*, pur costituendo un'importante aggiunta alla giurisprudenza sulla prerogativa regia, non era stata dirompente dal punto di vista costituzionale, la pronuncia *Miller II*, invece, con un'interpretazione audace del principio di legalità, ha preteso dare forza giuridica alle convenzioni della costituzione (pur non ponendo, naturalmente, la questione in questi termini), spingendosi dove normalmente i giudici britannici non osano. Che l'incostituzionalità sia stata ricondotta all'illegalità non è nulla di nuovo per il giurista continentale, ma costituisce una novità di grandissimo rilievo nell'ordinamento britannico e crea un precedente di rilievo nell'eventualità in cui il Governo tenti nuovamente di forzare la Costituzione.

Proprio il Governo sembra essere l'istituzione che esce più ridimensionata a seguito delle vicende degli ultimi anni. Le due pronunce *Miller I* e *Miller II* ne hanno ristretto, in maniera esplicita, il potere di fronte al Parlamento, ma, nonostante il completamento del processo della *Brexit* e l'abrogazione del *Fixed-Term Parliaments Act 2011*, gli sviluppi politici del 2022 non sembrano mostrare un rafforzamento dell'esecutivo. Al contrario, sembrano da archiviare i discorsi sulla presidenzializzazione della carica del Primo Ministro che hanno toccato il loro apice durante il premierato di Tony Blair. La rapida successione di tre Primi Ministri in due mesi mostra come in Regno Unito viga ancora - e solidamente - il *parliamentary government*, e ciò è solo meno evidente quando un *leader*

---

<sup>908</sup> Cfr. nota 642.

disponga di una maggioranza tanto grande da potersi permettere il dissenso aperto di una frazione del proprio partito. Sotto questo aspetto, non sono prive di criticità le procedure di selezione della propria *leadership* da parte dei partiti maggiori, come illustrato dalla parabola di Liz Truss.

L'attivismo dei giudici sembra trovare un limite nel processo devolutivo. La giurisprudenza della Corte Suprema non pare, in questo caso, andare oltre la lettera della legge nel riconoscimento del mutamento costituzionale connesso all'introduzione delle assemblee elettive in Scozia e Galles. In particolare, risulta difficile comprendere il valore reale della *Sewel Convention*, in teoria pietra angolare del nuovo sistema. La stessa esistenza delle assemblee devolute, a rappresentare popolazioni con una forte identità locale, e la loro natura democratica - si potrebbe pure argomentare una maggiore rappresentatività di queste rispetto a Westminster, in ragione del sistema elettorale proporzionale - rende alquanto problematico l'impiego di una sovranità non qualificata del Parlamento del Regno Unito, il quale, mentre afferma di agire per tutelare l'unità dello Stato, crea le condizioni per la sua disgregazione. A questo riguardo, è stata un punto dolente del processo di uscita dall'Unione Europea la scelta delle istituzioni centrali di escludere completamente le amministrazioni devolute dalla formulazione di un percorso comune per il futuro della *Union*, ricorrendo, invece, per la prima volta, al potere di legiferare negli ambiti di competenza devoluta senza il consenso dei parlamenti di Scozia e Galles. Nello specifico, le disposizioni dello *European Union (Withdrawal) Act 2018* e dello *United Kingdom Internal Market Act 2020* hanno suscitato reazioni ostili da parte di Edimburgo e Cardiff, le quali hanno, ormai da anni, un rapporto conflittuale con Londra. A garanzia di una futura stabilità interna a fronte delle mutevoli maggioranze nella Camera dei Comuni, la solidità della posizione costituzionale delle istituzioni devolute e il loro rapporto con Westminster avrebbero bisogno di una profonda e radicale ridefinizione. Lo stesso può dirsi delle relazioni intergovernative, fra Governo e amministrazioni devolute, a oggi dominate dal primo e portate avanti in maniera opaca. In questo senso sono particolarmente interessanti le proposte avanzate dalle istituzioni gallesi per l'istituzionalizzazione di uno *UK Council of Ministers* e l'avvicinamento a un modello dai tratti più marcatamente federali.

I conflitti fra Westminster e le amministrazioni devolute mostrano altresì l'insussistenza della cosiddetta "questione inglese", fondata sul presunto

svantaggio inglese, derivato dall'asimmetria per cui scozzesi e gallesi contribuiscono a decidere su ogni materia che riguardi gli inglesi, ma non viceversa. Il referendum del 2016 e gli sviluppi seguenti, infatti, sono stati la riprova di come il mero fattore numerico permetta agli inglesi, in ultima analisi, d'imporre quasi sempre la propria volontà alle nazioni celtiche, le quali, in questa prospettiva, soffrono uno svantaggio permanente a cui la *devolution* offre solo un palliativo.

## 2. Westminster, oltreoceano

Di particolare interesse è stata l'osservazione, nel capitolo IV, della traiettoria costituzionale di Canada e Australia, i due reami del Commonwealth ad aver unito la tradizione istituzionale inglese, particolarmente per quanto concerne la forma di governo, con un assetto federale dello Stato. Nel preambolo del *British North America Act 1867* (ora *Constitution Act 1867*) viene fatta esplicita menzione del desiderio di unire le Province in «*One Dominion [...] with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom*» e questa volontà si riflette nell'architettura istituzionale, che vuole replicare fedelmente, per quanto possibile, quella britannica, tanto nell'organizzazione delle istituzioni centrali tanto nei rapporti centro periferia, disegnando un governo centrale chiaramente predominante rispetto alle Province. Nel dibattito costituente australiano, invece, la ripresa delle istituzioni britanniche si scontra con la volontà di emulare il prestigioso modello statunitense, come traspare sia dalla forma data al Parlamento federale sia dal riparto di competenze fra i due principali livelli di governo. Come evidenziato, i due paesi partono da premesse opposte e giungono a opposte conclusioni, ma, per così dire, scambiandosi di posto. Il Canada è una delle federazioni più decentrate che si trovino al mondo, mentre il *Commonwealth* d'Australia presenta una forma di federalismo debole in cui il centro ha il controllo di una percentuale delle entrate fiscali paragonabile a quella di uno Stato unitario e invade le aree tradizionalmente ritenute di competenza degli stati pressoché a proprio piacimento, in quello che è stato definito un "federalismo opportunistico". Le cause di deviazioni tanto significative dai disegni originali sono molteplici, ma la più significativa è sicuramente la presenza della profonda diversità nazionale rappresentata dal Québec in Canada, da sempre contrappeso alle pulsioni centripete che tutti i

governi federali naturalmente esercitano. Il declino del federalismo australiano, specularmente, è in larga parte attribuibile alla mancanza di una domanda forte dello stesso da parte degli abitanti degli stati. L’Australia, nonostante le premesse scritte nella sua Costituzione, nei rapporti tra centro e periferia rassomiglia molto più la madrepatria britannica del Canada. Quest’ultimo, nonostante le premesse relativamente centraliste, ha subito un’evoluzione insolita nel contesto delle federazioni nate per aggregazione, divenendo più decentrata col passare del tempo per accomodare la diversità sociale geograficamente concentrata. Ironicamente, la costituzionalizzazione dei diritti in Canada, in rottura con il modello britannico, ha parzialmente temperato il federalismo accentuato del paese. Se il successo di un trapianto giuridico si dovesse valutare dalla rassomiglianza del nuovo ordinamento al modello impiegato, si potrebbe dire che il trapianto sia fallito in entrambi i casi. Tuttavia, se si adotta un diverso punto di vista, si può apprezzare come in entrambi i casi il trapianto abbia prodotto istituzioni stabili e, particolarmente in Canada, capaci di evitare la disgregazione di un paese profondamente disomogeneo, al contempo permettendo lo sviluppo di tutte le sue parti. Naturalmente permangono delle problematiche, quali il mancato adattamento delle istituzioni alla Costituzione materiale, come nel caso del poco utile Senato canadese. In tal senso è piuttosto evidente come la natura frammentata dello Stato canadese abbia sempre ostacolato riforme comprensive del sistema, che difficilmente accontentano una quantità sufficiente di interessi locali.

Tornando al Regno Unito, chi voglia riformarne la “Costituzione territoriale” può - e dovrebbe - guardare a queste due esperienze e chiedersi a quale dei due paesi la società britannica del 2023 sia più simile, al fine di intraprendere un corretto percorso di riforma, tanto più in un ordinamento in cui una penetrante riforma costituzionale può essere compiuta assai più facilmente.

### 3. Westminster, domani

Di tutte le criticità della “nuova” Costituzione non sono certamente ignari molti politici e studiosi britannici. Il Partito Laburista, al momento in cui si scrive all’opposizione, ma favorito per la vittoria alle prossime elezioni generali, ha istituito al proprio interno una commissione, presieduta dall’ex-Primo Ministro Gordon Brown, avente lo scopo di elaborare un progetto per una riforma

comprensiva della “Costituzione territoriale” e, congiuntamente, delle istituzioni centrali. La commissione, verso la fine del 2022, ha prodotto il rapporto *A New Britain: Renewing Our Democracy and Rebuilding Our Economy*, le cui raccomandazioni e proposte hanno provocato un certo interesse tra la dottrina d’Oltremania<sup>909</sup>. Esso contiene delle modeste proposte di ampliamento delle competenze delle istituzioni scozzesi e gallesi, senza accogliere pienamente le richieste dei governi devoluti. Le proposte di maggiore interesse sono altre. In primo luogo, riguardo le relazioni intergovernative si raccomanda la regolamentazione per legge delle stesse, ricomprendendovi anche rappresentanti delle regioni inglesi, e l’introduzione di una *solidarity clause*, un non meglio definito obbligo di cooperazione fra i diversi livelli di governo. Quella che ha suscitato maggiore dibattito, però, è stata quella rivolta a garantire una forma di *entrenchment* alle disposizioni di legge sulle istituzioni devolute. Nello specifico, la *Sewel Convention* verrebbe ribadita in un testo di legge e resa una regola assoluta, senza la qualifica della sola applicazione “in circostanze normali”<sup>910</sup>. Ma come garantire che un futuro Parlamento non abroghi o semplicemente scavalchi questa regola? La soluzione proposta dal rapporto passa per la riforma radicale della seconda Camera parlamentare. Si propone la sostituzione della Camera dei Pari con una “Assemblea delle Nazioni e delle Regioni”, riprendendo una terminologia già impiegata nel manifesto elettorale del Partito Laburista per le elezioni del 2015. La nuova Camera avrebbe un forte

---

<sup>909</sup> Si vedano, sul blog dell’associazione dei costituzionalisti britannici: A. McHarg, *The Future of the Territorial Constitution under Labour? The Report of the Commission on the UK’s Future*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/08/aileen-mcharg-the-future-of-the-territorial-constitution-under-labour-the-report-of-the-commission-on-the-uks-future/>; A. Tucker, *Entrenchment, Parliamentary Sovereignty, and the Limited Radicalism of the Brown Report*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/15/adam-tucker-entrenchment-parliamentary-sovereignty-and-the-limited-radicalism-of-the-brown-report/>; M. Gordon, *A New Britain, A New Constitution? Labour’s Proposals for Constitutional Entrenchment*, in *U.K. Const. L. Blog*, 16 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/16/mike-gordon-a-new-britain-a-new-constitution-labours-proposals-for-constitutional-entrenchment/>; P. Sandro, *Vorrei ma non posso? The Brown Commission’s report and the conundrum of constitutional entrenchment in the UK*, in *U.K. Const. L. Blog*, 19 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/19/vorrei-ma-non-posso-the-brown-commissions-report-and-the-conundrum-of-constitutional-entrenchment-in-the-uk/>.

<sup>910</sup> Nessun cenno è fatto, però, alla sua applicazione riguardo la *delegated legislation*, elemento non di secondo piano.

potere di veto sui *bill* che violerebbero la *Sewel Convention* o cercassero di abolire le assemblee devolute senza passare per una consultazione referendaria. In caso di dubbio sulla natura di un *bill*, il presidente di questa seconda Camera avrebbe la facoltà di chiedere alla Corte Suprema di pronunciarsi sul tema. Naturalmente, nemmeno le disposizioni che regolassero i poteri di questa nuova assemblea potrebbero essere modificate senza il suo consenso.

L'idea appare *prima facie* una soluzione ingegnosa per salvaguardare il principio della sovranità del Parlamento, andando a modificare la composizione stessa del Parlamento in maniera tale che le Scozia e Galles trovino voce dentro le istituzioni del governo centrale. Sussistono però (almeno) due seri problemi. Il primo è la composizione di questa seconda Camera, su cui il rapporto è assai vago, limitandosi a menzionare un'elezione su base regionale e delle dimensioni di molto inferiori a quelle della Camera dei Pari. Non è affatto chiaro, però, che cosa questo significhi in concreto. Le esperienze di Canada e Australia mostrano chiaramente come la capacità reale di una seconda Camera di svolgere i propri compiti siano influenzati fortemente dalla sua composizione. Nel caso britannico, a meno di non voler più che triplicare il peso dei rappresentanti di Scozia e Galles in rapporto alla loro popolazione, la maggioranza dell'assemblea sarà nelle mani degli inglesi, e non è chiaro come questa dovrebbe essere una tutela significativa della posizione costituzionale di Edimburgo e Cardiff. La seconda è la possibilità della Camera dei Comuni di superare il veto della seconda Camera, si ipotizza, con un voto a maggioranza dei due terzi dei propri membri ovvero approvando nuovamente il *bill* dopo un rinnovo della Camera. È d'immediata comprensione come anche l'opzione della maggioranza qualificata non costituisca una garanzia sufficiente degli interessi delle nazioni celtiche, a causa della forte asimmetria demografica fra l'Inghilterra e il resto del Regno Unito.

È stato altresì evidenziato come non sia chiaro che cosa rimanga del ruolo ora svolto dalla Camera dei Pari quale Camera di *sober second thought*. Se la composizione della nuova assemblea dev'essere imperniata sulla rappresentanza territoriale, sfalsata rispetto alla popolazione, non è chiaro perché dovrebbe avere un ruolo rilevante nella legislazione generale. Se, invece, le si vuole dare



una legittimazione democratica forte, è difficile negarle un ruolo più attivo<sup>911</sup>. Il rapporto della commissione pare mettere il carro davanti a buoi, concentrandosi sulla formulazione di un meccanismo di *entrenchment* più che sul suo scopo e sulla sua applicazione in concreto, mentre prima andrebbe concordato che cosa meriti particolare protezione e poi, da quel punto di partenza, andrebbero decise le modalità di tutela. Il rapporto, invece, elabora il meccanismo e, in alcuni passaggi, invita persino la cittadinanza a suggerire quali *statute* potrebbero essere così tutelati<sup>912</sup>.

Altri commentatori hanno mostrato maggior favore nei confronti delle proposte<sup>913</sup>, evidenziando come una seconda Camera elettiva abbia il potenziale di restituire legittimità all'istituzione parlamentare tutta. In questo senso, il Senato australiano, pur non ottemperando in maniera eccelsa alla sua funzione originale di rappresentanza degli Stati, è un buon esempio di come una seconda Camera, magari eletta impiegando una formula proporzionale, possa esercitare efficacemente un ruolo di moderazione degli eccessi della Camera che esprime il Governo del paese e che a questo è più strettamente legata.

Nel rapporto, poi, spicca l'assenza di alcuna menzione al Protocollo sull'Irlanda del Nord, questione irrisolta che ancora paralizza completamente il governo regionale e inficia i rapporti del Regno Unito con l'Unione Europea.

Le riflessioni condotte nel corso della ricerca hanno evidenziato l'importanza di una lettura corretta della società che si governa per l'identificazione di soluzioni istituzionali efficaci alle divisioni che in tutte le società si trovano. L'imperfezione della fusione fra Inghilterra e Scozia (e, ancor più, fra inglesi e gallesi) diviene particolarmente evidente nel momento in cui il Governo del

---

<sup>911</sup> Di questa prospettiva si è lamentato, con un'esternazione piuttosto insolita, persino lo *Speaker* della Camera dei Comuni. Cfr. K. Stacey, *Commons speaker disagrees with Labour plan to replace Lords*, The Guardian, 20 dicembre 2022, reperibile presso <https://www.theguardian.com/politics/2022/dec/20/commons-speaker-disagrees-labour-plan-replace-lords>.

<sup>912</sup> Cfr. Labour Party, *A New Britain: Renewing Our Democracy and Rebuilding Our Economy*, 2022, p. 142.

<sup>913</sup> Cfr. T. Khaitan, *An Elected Second Chamber? Some Thoughts on the Brown Report*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25 gennaio 2023, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2023/01/25/tarun-khaitan-an-elected-second-chamber-some-thoughts-on-the-brown-report/>; R. Greally, *The Brown Report: Political Legitimacy and the Power of the Assembly*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26 gennaio 2023, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2023/01/26/robert-greally-the-brown-report-political-legitimacy-and-the-power-of-the-assembly/>.

Regno Unito non è in grado o non mostra la volontà di garantire un livello di prosperità sufficiente alla regione. Il Canada, per garantire la propria sopravvivenza, ha adattato il modello prestatole dall'Inghilterra, mutandosi in uno Stato dalla Costituzione materiale ben diversa. Rimane da capire se e quanto l'Inghilterra sia in grado di apprendere dalla propria prole. Con ogni probabilità, dopo gli sconvolgimenti degli ultimi anni, questo significherà dover riconsiderare seriamente le fondamenta del proprio ordinamento nel futuro prossimo.

# Bibliografia

## **DOTTRINA**

Abraham M., *The Judicial Role in Constitutional Amendment in India: the Basic Structure Doctrine*, in Andenas M. (a cura di), *The Creation and Amendment of Constitutional Norms*, British Institute of International and Comparative Law, Londra, 2000.

Adams G.B., *The Descendants of the Curia Regis*, in *The American Historical Review*, 13 (1), Ottobre 1907.

Adams J. e Tomaney J., *Restoring the Balance: Strengthening the Government's Proposals for Regional Assemblies*, IPPR, Londra, 2002.

Ágh A., *The Politics of Central Europe*, Sage, Londra, 1998.

Alexander A., *Structure Centralisation and the Position of Local Government*, in Loughlin M., Gelfand M. D. e Young K. (a cura di), *Half a Century of Municipal Decline 1935–1985*, Allen and Unwin, Londra, 1985.

Allan T. R. S., *The Constitutional Foundations of Judicial Review: Conceptual Conundrum or Interpretative Inquiry?*, in *The Cambridge Law Journal*, 61(1), 2002, pp. 87-125.

Allen T., *Law, Liberty and Justice*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

Andrews L., *The forward march of devolution halted*, in *The Political Quarterly*, 92(3), 2021, pp. 512–521.

Anson W. R., *The Law and Custom of the Constitution*, 2 volumi, Clarendon Press, Londra, 1922.

Anthony G., *Devolution, Brexit, and the Sewel Convention*, The Constitution Society, Londra, 2018.

Appleby G., Aroney N. e John T. (a cura di) *The Future of Australian Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

Aroney N., *The Constitution of a Federal Commonwealth: The Making and Meaning of the Australian Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

Arora S.C., *President's Rule in Indian States: A Study of Punjab*, Mittal, Nuova Delhi, 1990.

Armstrong K. A., *Governing With or Without Consent – The United Kingdom Internal Market Act 2020*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18 dicembre 2020, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2020/12/18/kenneth-armstrong-governing-with-or-without-consent-the-united-kingdom-internal-market-act-2020/>.

Aroney N. e Allan J., *An Uncommon Court: How the High Court of Australia Has Undermined Australian federalism*, in *Sydney Law Review*, 30, pp. 245-294, 2008.

Ashdown P., *The Ashdown Diaries*, vol. 2, 1997–1999, Penguin Books, Londra, 2001.

Asquith H. H., *Fifty Years of Parliament*, 2 volumi, Cassel and Company, Londra-Toronto-Melbourne and Sidney, Cassel and Company, 1926.

Azeglio M. T. d', *Agli elettori*, lettera, 1865, IV, in *Scritti politici e letterari*, vol. II, G. Barbèra, Firenze, 1872.

Bagehot W., *La Costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995 (trad. it, a cura di Pastorino S.).

Baker R., *A Manual of Reference to Authorities for the Use of the Members of the National Australasian Convention*, W.K. Thomas, Adelaide, 1891.

Bakvis H. e Chandler W. M. (a cura di), *Federalism and the Role of the State*, University of Toronto Press, Toronto, 1987.

Bakvis H. e G. Skogstad (a cura di), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, and Legitimacy*, 4<sup>a</sup> ed., University of Toronto Press, Toronto, 2020.

Barber N. W., *The United Kingdom Constitution: An Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2021.

Barnett H., *Constitutional & administrative law*, Taylor & Francis, 2017.

Barratt N., *Greater London: The Story of the Suburbs*, Random House, Londra, 2012.

Bassu C., *Australia*, il Mulino, Bologna, 2012.

Bates T. St. J. N. (a cura di), *Devolution to Scotland: The Legal Aspects*, T & T Clark, Edimburgo, 1997.

Beck L., *Australian Constitutional Law: Concept and Cases*, Cambridge University Press, Cambridge, 2019.

Beel D., M. Jones e I.R. Jones, *City Regions and devolution in the UK: the politics of representation*, Policy Press, Bristol, 2022.

Bell H. C. F., *Lord Palmerston*, 2 volumi, Londra, New York, Longmans, Green, 1936.

Bennister M., *Tony Blair as Prime Minister*, in Casey T. (a cura di), *The Blair Legacy*, Palgrave, Londra, 2009, pp. 165-177.

Besant C. W., *Two nations, two destinies: a reflection on the significance of the Western Australian secession movement to Australia, Canada and the British empire*, in *University of Western Australia Law Review*, 20, 1990, p. 209 ss.

Birch A., *The British System of Government*, 10<sup>a</sup> ed., Routledge, Londra, 1998.

Blackburn R., *Monarchy and the Personal Prerogatives*, in *Public Law*, 2004, pp. 546-563.

Blackburn R., *King and Country: Monarchy and the Future King Charles III*, Politico, Londra, 2006.

Blackburn R., *The Prerogative Power of Dissolution of Parliament: Law, Practice, and Reform*, in *Public Law*, 4, 2009, pp. 766-790.

Blackburn R., Carminati A. e Spadacini L. (a cura di), *Parliament as the Cornerstone of Democracy: Studies on the UK and Italian Parliaments in commemoration of Magna Carta's 800th Anniversary*, King's College London & Brescia University, Londra, 2018.

Blackstone W., *Commentaries on the Laws of England*, 4 Libri, 3<sup>a</sup> edizione, Clarendon Press, Oxford, 1768.

Blake R., *Disraeli*, Eyre & Spottiswoode, 1966.

Blewett N., *The Peers, the Parties and the People: The General Elections of 1910*, Macmillan, Londra, 1972.

- Blick A. e Jones C., *Premiership: The Development, Nature and Power of the British Prime Minister*, Imprint Academic, Exeter, 2010.
- Boddy M. e Fudge C. (a cura di), *Local socialism?: Labour Councils and New Left Alternatives*, Macmillan, 1984.
- Bogdanor V., *Devolution*, Oxford University Press, Oxford, 1979.
- Bogdanor V., *The Monarchy and the Constitution*, Clarendon, Oxford, 1995.
- Bogdanor V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- Bogdanor V., *The New British Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2009.
- Bogdanor V., *The West Lothian Question*, in *Parliamentary Affairs*, 63(1), 2010, pp. 156-172.
- Bogdanor V., *The Coalition and the Constitution*, Hart Publishing, Oxford, 2011.
- Bogdanor V., *Beyond Brexit: Towards a British Constitution*, IB Tauris, 2019.
- Bradbury J., *Welsh devolution and the union: Reform debates after Brexit*, in *The Political Quarterly*, 92(1), 2021, pp. 125–131.
- Bradley A. W. e Ewing K. D., *Constitutional and Administrative Law*, 12<sup>a</sup> ed., Lonman, Harlow, 1997.
- Brazier R., *The Deputy Prime Minister*, in *Public Law*, 2, 1988, pp. 176-182.
- Brazier R., *The Monarchy*, in Bogdanor V., *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 69-96.
- Brazier R., *Legislation about the Monarchy*, in *The Cambridge Law Journal*, 66(1) 2007, pp. 86-105.
- Brecknock T., *Droit Le Roy, or the Rights and Prerogatives of the Imperial Crown of Great Britain*, W. Griffin, Londra, 1<sup>a</sup> ed., 1764.
- Brooks D., *Gladstone and Midlothian: the background to the first campaign*, in *The Scottish Historical Review*, 64(177), 1985, pp. 42-67.
- Broschek J., *Historical Institutionalism and the Varieties of Federalism in Germany and Canada*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 42(4), 2012, pp. 662-687.

Brown A., McCrone D e Paterson L., *Politics and Society in Scotland*, Macmillan, Basingstoke, 1998.

Bryce J., *The American Commonwealth*, Macmillan, Londra, 1888.

Buchanan A., *Justice, Legitimacy, and Self-Determination: Moral Foundations for International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Burrows N., *Devolution*, Sweet & Maxwell, Londra, 2000.

Butler D., *The Australian crisis of 1975*, in *Parliamentary Affairs*, 29(2), 1976, pp. 201-210.

Butler D., Adonis A. e Travers, T., *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax*, Oxford University Press, 1994.

Cairns A., *The Judicial Committee and its Crisis*, in *Canadian Journal of Political Science*, 4(3), 1971, pp. 301-345.

Campbell K., *The “Scotland Clauses” and Parliamentary Supremacy*, in *Judicial Review*, 3, 2015, p. 259 ss.

Cannadine D., *The Ruling Exception*, in *London Review of Books*, 12(15), 1990, reperibile presso <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v12/n15/david-cannadine/the-ruling-exception>.

Cappelletti M., *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Giuffrè, Milano, 1979.

Carmichael P. e Dickson B. (a cura di), *The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles*, Hart Publishing, Oxford, 1999.

Carter B. E., *The Office of the Prime Minister*, Faber & Faber, Londra, 1956.

Carter J., *Cabinet Records for the Reign of William III*, in *The English Historical Review*, 78(306), 1963, pp. 95-114.

Carty R. K., *The Politics of Tecumseh Corners: Canadian Political Parties as Franchise Organization*, in *Canadian Journal of Political Science*, 35(4), 2002, pp. 723-745.

Ceccherini E., *La codificazione dei diritti nelle recenti costituzioni*, Giuffrè, Milano, 2002.

Cecil G., *Life of Robert, Marquis of Salisbury*, 5 volumi, Hodder and Stoughton, Londra, 1921.

Cerabona D., *Jeremy Corbyn: Una Rivoluzione Improbabile*, Castelvecchi, 2020.

Chamberlain A., *Politics from Inside: An Epistolary Chronicle, 1906-1914*, Yale University Press, New York, 1937.

Chambers G., *Equality and Inequality in Northern Ireland, Part 2: The Workplace*, Policy Studies Institute, Londra, 1987.

Chessa O., *La fine del modello Westminster. Il nuovo parlamentarismo razionalizzato del Regno Unito*, in *Diritto Pubblico*, 3, 2015, p. 809-866.

Chrimes S. B., *English Constitutional History*, Oxford University Press, Londra, 2° ed., 1960.

Christie I. R., *The Cabinet During the Granville Administration, 1763-1765*, in *The English Historical Review*, 73(286), 1958, pp. 86-92.

Clark A., *More Than IndyRef2? The Referendums (Scotland) Act 2020*, in *The Political Quarterly*, 91(2), 2020, pp. 467-472.

Clayton R., Tomlinson H., *The Law of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

Colebatch H. G. P., *Steadfast Knight: A Life of Sir Hal Colebatch*, Fremantle Arts Centre Press, 2004.

Coleman W. O., *Their Fiery Cross of Union. A Retelling of the Creation of the Australian Federation, 1889-1914*, Connor Court, Queensland, 2021.

Conrad D., *Constituent Power, Amendment and Basic Structure of the Constitution: A Critical Reconsideration*, in *Delhi Law Review*, 7, 1977, p. 18 ss.

Cotterrell R., *The Concept of Legal Culture*, in Nelken D. (a cura di), *Comparing Legal Cultures*, Dartmouth, Brookfield, 1997.

Cox N., Guelke A. e Stephen F. (a cura di), *A Farewell to Arms? Beyond the Good Friday Agreement*, 2<sup>a</sup> ed., Manchester University Press, Manchester, 2006.

Cox N., *The Royal Prerogative and Constitutional Law: A Search for the Quintessence of Executive Power*, Routledge, Abingdon-on-Thames, 2020.



Craig P., *Prerogative, Precedent and Power*, in Forsyth C. e Hare I. (a cura di), *The Golden Metwand and the Crooked Cord*, Clarendon Press, Oxford, 1998.

Craig P., *Ultra Vires and the Foundations of Judicial Review*, in *The Cambridge Law Journal*, 57(1), 1998, 63-90.

Craig P., *Britain in the European Union*, in Jowell J., Oliver D. (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007.

Craig R., *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 1)*, U.K. Const. L. Blog, 24 maggio 2017, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2017/05/24/robert-craig-zombie-prerogatives-should-remain-decently-buried-replacing-the-fixed-term-parliaments-act-2011-part-1/>.

Craig R., *Zombie Prerogatives Should Remain Decently Buried: Replacing the Fixed-term Parliaments Act 2011 (Part 2)*, U.K. Const. L. Blog, 25 maggio 2017, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2017/05/25/robert-craig-zombie-prerogatives-should-remain-decently-buried-replacing-the-fixed-term-parliaments-act-2011-part-2/>.

Crick B., *The Reform of Parliament*, Weidenfeld and Nicolson, Londra, 1964.

Criscuoli G. e Serio M., *Nuova introduzione allo studio del diritto inglese: le fonti*, 4<sup>a</sup> ed., Giuffrè, Milano, 2016.

Cronin M., *A history of Ireland*, Macmillan International Higher Education, 2001.

Crossman R. H. S., *The Myths of Cabinet Government*, Harvard University Press, Cambridge, 1972.

Crossman R. H. S., *Diaries of a Cabinet Minister*, 3 volumi, Hamilton & Cape, Londra, 1975, 1976, 1977.

Cutler F., *Government Responsibility and Electoral Accountability in Federations*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 34(2), 2004, pp. 19-38.

Daintith T., *Kilbrandon: The Ship That Launched a Thousand Faces?*, in *The Modern Law Review*, 37(5), 1974, pp. 544-555.

Darling J., *Privatising asylum: neoliberalisation, depoliticization and the governance of forced migration*, in *Transactions of the Institute of British Geographers*, 41(3), 2016, pp. 230-243.

Davies J., *A history of Wales*, Penguin UK, 2007.

Davies R., *Devolution: A Process not an Event*, Institute for Welsh Affairs, Cardiff, 1999.

De Lolme J. L., *Constitution de l'Angleterre ou état du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine et avec les autres monarchies de l'Europe*, Delarue, Parigi, 1822.

Deas I., Haughton G. e Ward K., *Scalar postpolitics, inclusive growth and inclusive economies: challenging the Greater Manchester agglomeration model*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 14(1), 2021, pp. 179-195.

Dennett A., *Public Law Directions*, 2<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2021.

De Smith S. A., *Westminster's export models: The legal framework of responsible government*, in *Journal of Commonwealth & Comparative Politics*, 1(1), 1961, p. 2 ss.

De Smith S. A., *Constitutional and Administrative Law*, Longman, Londra, 1971.

De Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 2007.

Di Giovine A., *Le forme di governo*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

Di Robilant E., *Modelli nella Filosofia del Diritto*, il Mulino, Bologna, 1968;

Dicey A. V., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, il Mulino, Bologna, 2003 (trad. it, a cura di Torre A.).

Dickson B., *Northern Ireland's Emergency Legislation: The Wrong Medicine?*, in *Public law*, (4), 1992, pp. 592-624.

Disraeli B., *Lord George Bentinck: a political biography*, Routledge, Oxford, 2017 (1<sup>a</sup> ed. 1852).

Dodek A. M., *Canada as a Constitutional Exporter: The Rise of the Canadian Model of Constitutionalism*, in *Supreme Court Law Review*, 36, 2007.

Dodek A., *The Canadian Constitution*, 2<sup>a</sup> ed., Dundurn, Toronto, 2016.

Dowding K., *The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister*, in *Parliamentary Affairs*, 66(3), 2013, pp. 617-635.

Dugdale B. E. C., *Arthur James Balfour*, 2 volumi, Hutchinson, Londra, 1936.

Duranti F., *Ordinamenti costituzionali di matrice anglosassone. Circolazione dei modelli costituzionali e comparazione tra le esperienze di Australia, Canada, Nuova Zelanda e Regno Unito*, Aracne Editrice srl, 2012.

(Lord) Durham, *Lord Durham's Report: an Abridgment*, a cura di G.M. Craig, Carleton University Press, Ottawa, 1982.

Elcock H. e Keating M. (a cura di), *Remaking the Union: Devolution and British Politics in the 1990s*, Frank Cass, Londra, 1998.

Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, Giuffrè, Milano, 1970.

Elliott M., *The Ultra Vires Doctrine in a Constitutional Setting: Still the Central Principle of Administrative Law*, in *The Cambridge Law Journal*, 58(1), 1999, pp. 129-158.

Elliott M., *The Constitutional Foundations of Judicial Review*, Hart Publishing, Oxford, 2000.

Elliott M., *Legislative Supremacy in a Multidimensional Constitution*, in (a cura di) Elliott M., Feldman D., *The Cambridge Companion to Public Law*, 73, 2015.

Elliott M., *The Principle of Parliamentary Sovereignty in Legal, Constitutional, and Political Perspective*, in (a cura di) Jowell J., Oliver D. e O'Conneide C., *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 8° ed., 2015.

Elliott M., *The Supreme Court's judgement Miller: in search of constitutional principle*, in *The Cambridge Law Journal*, 76(2), 2017, pp. 257-288.

Elliott M. e Tierney S., *Political pragmatism and constitutional principle: the European Union (Withdrawal) Act 2018*, Forthcoming in *Public Law*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper 58, 2018.

Elliott M., *The United Kingdom's Constitution and Brexit: A 'Constitutional Moment'?*, University of Cambridge Faculty of Law Research Paper No. 22/2020.

Elliott, M., *Constitutional Adjudication and Constitutional Politics in the United Kingdom: The Miller II Case in Legal and Political Context*, in *European Constitutional Law Review*, 16(4), 2020, pp. 625-646.

Elliott M., *Repealing the Fixed-term Parliaments Act*, in *Public Law for Everyone*, 2 dicembre 2020, reperibile presso <https://publiclawforeveryone.com/2020/12/02/repealing-the-fixed-term-parliaments-act/>.

Endicott T., *Making Constitutional Principles Into Laws*, in *Law Quarterly Review*, 136, 2020, pp. 175-181.

Erdos D., *The Rudd Government's Rejection of an Australian Bill of Rights: a Stunted Case of Aversive Constitutionalism?*, in *Parliamentary Affairs*, 65(2), 2012, pp. 359-379.

Eric Khushal Murkens J., *Preservative or Transformative? Theorizing the UK Constitution Using Comparative Method*, in *The American Journal of Comparative Law*, 68(2), 2020, p. 412 ss.

Erskine May T., *Parliamentary Practice*, 25<sup>a</sup> ed., LexisNexis Butterworths, Londra, 2019.

Etherington D. e Jones M., *The city-region chimera: The political economy of metagovernance failure in Britain*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 9(2), 2016, pp. 371-389.

Evans, D. G., *A history of Wales, 1815-1906*, University of Wales Press, 1989.

Evans, D. G., *A history of Wales, 1906-2000*, University of Wales Press, 2000.

Evatt H. V., *The King and His Dominion Governors: a Study of the Reserve Powers of the Crown in Great Britain and the Dominions*, Oxford University Press, Londra, 1936, pp. 299-306.

Evatt H. V., *The Royal Prerogative*, Law Book Company, 1987.

Ewart G., *The New Despotism*, Ernest Benn, Londra, 1929.

Feldman D., *Civil Liberties and Human Rights in England and Wales*, Oxford University Press, Oxford, 2002.

Feldman D., *Prerogative Powers, Constitutional Principles and Legal Wrongs: Constitutional Implications of the Prorogations Judgment*, in *Judicial Review*, 25(3), 2020, pp. 210-227.

Fenna J., *Commonwealth Fiscal power and Australian Federalism*, in *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 2008, pp. 509-529.

Fenna A., *The Centralization of Australian Federalism 1901–2010: Measurement and Interpretation*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 2019, pp. 30-56.

Ferrari G. F., *Miller II: il sindacato giurisdizionale sulle dinamiche della forma di governo prende definitivamente piede a Londra?*, in *DPCE Online*, 40 (3), 2019, pp. 2171-2174.

Finnis J., *The Unconstitutionality of the Supreme Court's Prorogation Judgment*, in *Policy Exchange*, 2 Ottobre 2019.

Foley M., *The Rise of the British Presidency*, Manchester University Press, Manchester, 1993.

Foley M., *The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Public Leadership*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

Foord A. S., *The Waning of 'the Influence of the Crown'*, in *The English Historical Review*, 62(245), 1947, pp. 484-507.

Fortescue J. e Amos A., *De Laudibus Legum Angliae: The Translation Into English, Pub. AD MDCCLXXV. And the Original Latin Text. With Notes*, J. Smith, Cambridge, 1825.

Freeman E. A., *The Growth of the English Constitution from the Earliest Times*, Bernhard Tauchnitz, Lipsia, 1872.

Frémont J., Lajoie A., Otis G., Sharpe R. J., Simeon R., Swinton K. e Volterra S. (a cura di), *L'ordinamento costituzionale del Canada*, Giappichelli, Torino, 1997.

Freudenberg G., *A Certain Grandeur: Gough Whitlam's Life in Politics*, Viking, Melbourne, 2009.

Frosini T. E., *Le principali «derivazioni» dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in Carrozza P., Di Giovine A., Ferrari G. F. (a cura di), *Diritto costituzionale comparato*, Laterza, Roma-Bari, 2014.

Fulford R., *The Prince Consort*, Macmillan, Londra, 1949.

Gallagher J., *England and the Union: how and why to answer the West Lothian question*, IPPR, 2012.

Ganz G., *Delegated Legislation: A Necessary Evil or A Constitutional Outrage*, in Leyland P. e Woods T. (a cura di), *Administrative Law Facing the Future: Old Constraints and New Horizons*, Blackstone, Londra, 1997, pp. 60-82.

Gardbaum S., *Reassessing the new Commonwealth model of constitutionalism*, in *International Journal of Constitutional Law*, 8(2), 2010, pp. 167-206.

Gardiner A. G., *The Life of Sir William Harcourt*, Constable, Londra, 2 volumi, 1923.

Gash N., *Peel and the Party System 1830-50*, in *Transactions of the Royal Historical Society*, 1, 1951, pp. 47-69.

Gash N., *Politics in the Age of Peel: A Study in the Technique of Parliamentary Representation; 1830-1850*, Longmans, Londra, 1953.

Ginsburg T. e Dixon R. (a cura di) *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011.

Gladstone W. E., *Gleanings of Past Years, 1843-78*, 2 volumi, John Murray, Londra, 1879.

Go J., *A Globalizing Constitutionalism?, Views from the Postcolony, 1945-2000*, in (a cura di) S. A. Arjomand, *Constitutionalism and political reconstruction*, Brill, 2007.

Goldworthy J., *The Sovereignty of Parliament: History and Philosophy*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

Gordon M., *A New Britain, A New Constitution? Labour's Proposals for Constitutional Entrenchment*, in *U.K. Const. L. Blog*, 16 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/16/mike-gordon-a-new-britain-a-new-constitution-labours-proposals-for-constitutional-entrenchment/>.

Gordon Walker P., *The Cabinet*, Cape, Londra, 1970.

Graham L., *The Reed Court by Numbers: How Shallow is the 'Shallow End'?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4 aprile 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/04/04/lewis-graham-the-reed-court-by-numbers-how-shallow-is-the-shallow-end/>.

Gray A., *The common law and the Constitution as protectors of rights in Australia*, in *Common Law World Review*, 39(2), 2010, pp. 119-156.

Greally R., *The Brown Report: Political Legitimacy and the Power of the Assembly*, in *U.K. Const. L. Blog*, 26 gennaio 2023, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2023/01/26/robert-greally-the-brown-report-political-legitimacy-and-the-power-of-the-assembly/>.

Greenberg D. (a cura di), *Craies on Legislation*, 12<sup>a</sup> ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2020.

Greville C. C. F., *The Greville Memoirs; journal of the reigns of George IV and William IV*, a cura di Henry Reeve, 3 volumi, Longmans Green, Londra, 1874.

Griffith J. A. G., *Central Departments and Local Authorities*, Allen and Unwin, 1966.

Griffith, J. A. G., *Parliamentary scrutiny of Government bills*, Allen and Unwin for PEP and the Study of Parliament Group, Londra, 1974.

Griffith J. A. G., *The Political Constitution*, in *The Modern Law Review*, 42(1), 1979.

Guedalla P., *Gladstone and Palmerston*, Harper & Brothers, Londra, 1928.

Gyford J. e James M., *National Parties and Local Politics*, Allen and Unwin, 1983.

Gyford J., *The Politics of Local Socialism*, Allen and Unwin, 1985.

Hadfield B., *Whether or Whither the House of Lords*, in *N. Ir. Legal Q.*, 35, 1984, pp. 313 ss.

Hadfield B., *The United Kingdom as a Territorial State*, in Bogdanor V., *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 585-630.

Hadfield B., *Devolution, Westminster and the English question*, in *Public Law*, 2, 2005, pp. 286-305.

Hale M. (a cura di Yale D. E. C.), *Sir Matthew Hale's The Prerogatives of the King*, Selden Society, Londra, 1976.

Hamilton G. F., *Parliamentary Reminiscences and Reflections*, 2 volumi, John Murray, Londra, 1916-1922.

Hansard Society, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, 2014.

Hardie F., *The Political Influence of Queen Victoria*, ristampa della 2<sup>a</sup> ed., Frank Cass, Londra ed Edimburgo, 1963.

Harding A., *The “Westminster Model” Constitution Overseas: Transplantation, Adaptation and Development in Commonwealth States*, in *Oxford University Commonwealth Law Journal*, 4(2), 2004, p. 143 ss.

Harding M. S. e Snow D., *From the Ivory Tower to the Courtroom: Cooperative Federalism in the Supreme Court of Canada*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 53(1), 2023, pp. 106-132.

Harvey M. N. C., *James Bryce, “The American Commonwealth”, and the Australian Constitution*, in *Australian Law Journal*, 76(6), 2002, pp. 362-373.

Hassan G. e Warhurst C. (a cura di), *A Different Future: A Moderniser’s Guide to Scotland*, The Big Issue in Scotland, Glasgow, 1999.

Hatcher R., *The West Midlands Combined Authority has turned its back on inclusive economic growth to tackle inequality*, Mimeograph, Birmingham City University, Birmingham, 2017.

Hazell R. (a cura di), *The English Question*, Manchester University Press, Manchester, 2006.

Hennessy P., *The Prime Minister: The Office and Its Holders since 1945*, Allen Lane, Londra, 2000.

Hennessy P., *Whitehall*, 2<sup>a</sup> ed., Pimlico, Londra, 2001.

Hill C., *The Century of Revolution*, 2<sup>a</sup> ed., Routledge, 1980.

Hogg P., *Is the Supreme Court of Canada Biased in Constitutional Cases?*, in *Canadian Bar Review*, 57, 1979, pp. 721-739.

Holland R., *Britain, Commonwealth and the End of Empire*, in Bogdanor V. (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 631-661.

Hollis D. W., *The History of Ireland*, Greenwood Publishing Group, 2001.

Horne A. e Drewry G. (a cura di), *Parliament and the Law*, 2<sup>a</sup> ed., Hart Publishing, Oxford and Portland, 2018.



Iqbal S. F., *Dual Aspects of Demand of Province of South Punjab: Redefining Federalism*, in *SJESR*, 4(3), 2021, pp. 18-27.

Jackman, R., *The Rates Bill: a measure of desperation*, in *The Political Quarterly*, 55(2), 1984, pp. 161-170.

Jackson A., *Home rule: an Irish history, 1800-2000*. Oxford University Press, 2003.

Jackson P. e Leopold P., *O. Hood Phillips and Jackson: Constitutional and Administrative Law*, 8<sup>a</sup> ed., Sweet & Maxwell, Londra, 2001.

Jalland P., *United Kingdom Devolution 1910-14: Political Panacea or Tactical Diversion?*, in *The English Historical Review*, 94(373), pp. 757-785.

James S., *British Cabinet Government*, 2<sup>a</sup> ed., Routledge, Londra, 2002.

Jennings I., *The Law and the Constitution*, 5<sup>a</sup> ed., University of London Press, Londra, 1959.

Jennings I., *Cabinet Government*, 3<sup>a</sup> ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1969.

Jenkins, G. H., *A concise history of Wales*, Cambridge University Press, 2007.

Jenkins R., *Asquith*, Collins, Londra, 1978.

Jenks E., *An Outline of English Local Government (1894)*, 5<sup>a</sup> ed., Methuen, 1921.

Jones R. e Wyn Jones R., *Justice at the Jagged Edge in Wales*, Wales Governance Centre, 2019.

Jowell J., *Administrative Law*, in Bogdanor V. (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 373-400.

Jowell J. e Oliver D. (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 6<sup>o</sup> ed., 2007.

Jowell J e O'Conneide C. (a cura di), *The Changing Constitution*, 9<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2019.

Kadelbach S. (a cura di), *Brexit – And What It Means*, Nomos, Baden Baden, 2019.

Karmis D. e Norman W., *Theories of Federalism: A Reader*, Palgrave, New York, 2005.

Kavanagh D. e Seldon A., *The Power Behind Prime Minister: The Hidden Influence of No 10*, Harper Collins, Londra, 1999.

Keith A. B., *The British Cabinet System*, 2<sup>a</sup> ed. a cura di Gibbs N. H., Stevens & Sons, Londra, 1952.

Keith-Lucas B., *The Unreformed Local Government System*, Routledge, 1980.

Keir D. L., *The Constitutional History of Modern Britain, 1485-1937*, 4<sup>a</sup> ed., Adam and Charles Black, Londra, 1950.

Kemp B., *King and Commons 1660-1832*, Macmillan, Londra, 1957.

Kenny M., Rycroft P. e Sheldon J., *Union at the Crossroads: Can the British state handle the challenges of devolution?*, The Constitution Society, 2021.

Khaitan T., *An Elected Second Chamber? Some Thoughts on the Brown Report*, in *U.K. Const. L. Blog*, 25 gennaio 2023, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2023/01/25/tarun-khaitan-an-elected-second-chamber-some-thoughts-on-the-brown-report/>.

Kinealy C., *This great calamity: the great Irish Famine: the Irish Famine 1845-52*, Gill & Macmillan Ltd, 2006.

King A., *Britain: The Search for Leadership*, in Andrews W. (a cura di), *European Politics I: The Restless Search*, Van Nostrand, Princeton, 1966, pp. 48 ss.

King A., *The British Prime Minister*, Macmillan, Londra, 1969.

Knappen, M. M., *Constitutional and Legal History of England*, Harcourt, Brace, 1942.

Kumarasingham H., *A Political Legacy of the British Empire: Power and the Parliamentary System in Post-Colonial India and Sri Lanka*, Tauris, Londra/ New York, 2013.

Kumarasingham H., *Eastminster–Decolonisation and State-Building in British Asia*, in Kumarasingham H. (a cura di), *Constitution-Making in Asia -*

*Decolonisation and State-Building in the Aftermath of the British Empire*, Routledge, Londra, 2016.

Kwavnick D. (a cura di), *The Tremblay Report*, McClelland and Stewart, Toronto, 1973.

Labour Party, *A New Agenda for Democracy: Labour's Proposals for Constitutional Reform*, Labour Party, Londra, 1993.

La Nauze J. A. (a cura di), *Federated Australia: Selections from Letters to the 'Morning Post' 1900-1910*, Melbourne University Press, Melbourne, 1968.

La Nauze J. A., *The Making of the Australian Constitution*, Melbourne University Press, Melbourne, 1972.

Lansley S., Goss S. e Wolmar C., *Councils in Conflict: The Rise and Fall of the Municipal Left*, Macmillan, 1989.

Large D., *The Decline of 'the Party of the Crown' and the Rise of Parties in the House of Lords, 1783-1837*, in *The English Historical Review*, 78(309), 1963, pp. 669-695.

Laski H. J., *Parliamentary Government in England*, George Allen & Unwin, Londra, 1968.

Laskin B., *The Supreme Court of Canada: A Final Court of and for Canadians?*, in *Canadian Bar Review*, 29, 1951, pp. 1038-1079.

Law D. S. e Versteeg M., *The Declining Influence of the United States Constitution*, in *New York University Law Review*, 87(3), 2012, p. 762 ss.

Lazar H., *Managing Interdependencies in the Canadian Federation: Lessons from the Social Union Framework Agreement*, in *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, ON, 2003.

Lecours A., *Dynamic De/Centralization in Canada, 1867–2010*, in *Publius: The Journal of Federalism*, 49(1), 2019, pp. 57-83.

Lee S., *New Labour, new centralism: the centralisation of policy and the devolution of administration in England and its regions*, in *Public Policy and Administration*, 15(2), 2000, pp. 96-109.

Lees-Smith H. B., *Second Chambers in Theory and Practice*, Allen & Unwin, Londra, 1923.

Legrand P., *The Impossibility of Legal Transplant*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 4(2), 1997, p. 111 ss.

Lester A., Beattie K., *Human Rights and the British Constitution*, in Jowell J., Oliver D. (a cura di), *The Changing Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2007, pp. 70-101.

Lévesque R., *An Option for Quebec*, McLelland and Stewart, Toronto, 1968.

Leyland P., *Referendums, Popular Sovereignty, and the Territorial Constitution*, in Rawlings, R., Leyland P., Young A. (a cura di), *Sovereignty and the Law: Domestic, European and International Perspectives*, 2013.

Leyland P., *Constitutional Conventions and the preservation of the spirit of the British Constitution*, in *Diritto Pubblico*, 2, 2014, pp. 411-429.

Leyland P., *Devolution, Greater Manchester and the Revitalisation of Local Government*, in *UK Const. L. Blog*, 29 giugno 2015, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2015/06/29/peter-leyland-devolution-greater-manchester-and-the-revitalisation-of-local-government/>.

Leyland P., *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*, 4<sup>a</sup> ed., Hart Publishing, Oxford, 2021.

Leyland P., *Devolution Post Brexit: The Perplexity of Multi-Levelled Governance in a Disunited Kingdom*, in *Istituzioni del Federalismo*, 3, 2021, pp. 729-758.

Leyland P. e Anthony G., *Textbook on Administrative Law*, 8<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2016.

Lijphart A., *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1988 (edizione italiana: *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001).

Lombardi G., *Premesse al corso di diritto pubblico comparato. Problemi di metodo*, Giuffrè, Milano, 1986.

Lord Hailsham, *Elective Dictatorship*, Richard Dimbleby Lecture, 1976.

Lord Woolf, *The Rule of Law and a Change in the Constitution*, in *Cambridge Law Journal*, 63(2), 2004, pp. 317-330.

Loughlin, M., *The demise of Local Government*, in Bogdanor V. (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 521-556.

Loughlin M., *The case of prorogation: the UK Constitutional Council's ruling on appeal from the judgment of the Supreme Court*, in *Policy Exchange*, 15 ottobre 2019.

Lowell A. L., *The Government of England*, 2 volumi, Macmillan, New York, 1908.

Ludlam S. e Smith M. J. (a cura di), *Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair*, Palgrave, Londra, 2004.

Marini G., *Diritto e Politica. La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in *Pólemos*, 1, 2010, pp. 31 - 76.

McGarry J. e O'Leary B., *The Northern Ireland conflict: consociational engagements*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

MacDonncha M., *Sinn Féin: A Century of Struggle: cead bliain Ar Son Na Saoirse*, Sinn Féin, Dublino, 2005.

Machin G. I. T., *Parliament, the Church of England, and the Prayer Book Crisis, 1927-8*, in *Parliamentary History*, 19(1), 2000, pp. 131-147.

Mackie J., *A history of Scotland*, Penguin UK, 1991.

Mackintosh J. P., *The British Cabinet*, 2<sup>a</sup> ed., Stevens and Sons, Londra, 1977.

Macleon F., *Scotland: a concise history*, Thames & Hudson, 2019.

Margalit A. e Raz J., *National self-determination*, in *The Journal of Philosophy*, 87(9), 1990, pp. 439-446.

Marini G., *Diritto e Politica. La costruzione delle tradizioni giuridiche nell'epoca della globalizzazione*, in *Pólemos*, 1, 2010, pp. 31 - 76.

Mathews R. L. and Jay W. R. C., *Australian Fiscal Federalism from Federation to McMahon*, Victoria University, Melbourne, 1972.

Maurer H., *Staatsrecht I: Grundlagen, Verfassungsorgane, Staatsfunktionen*, CH Beck, Monaco di Baviera, 1999.

McCorkindale C., McHarg A. e Scott P. F., *The Courts, Devolution, and Constitutional Review*, in *University of Queensland Law Review*, 36(2), 2017, pp. 289 -310.

McCorkindale C., e Hiebert J. L., *Vetting bills in the Scottish Parliament for legislative competence*, in *Edinburgh Law Review*, 21(3), 2017 pp. 319-351.

McCrone D., *Scotland Out of the Union? The Rise and Rise of the Nationalist Agenda*, in *The Political Quarterly*, 83(1), 2012, pp. 69-76.

McHarg A., Mullen T., Page A. e Walker N. (a cura di) *The Scottish independence referendum: constitutional and political implications*, Oxford University Press, Oxford, 2016.

McLean R. R., *Knollys, Francis, First Viscount Knollys (1837–1924), Courtier*, in *Oxford Dictionary of National Biography*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

Maheshwari S., *President's Rule in India*, Macmillan, Nuova Delhi, 1977.

Maitland F. W., *The constitutional history of England: a course of lectures delivered*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Mancini S., *Rethinking the Boundaries of Democratic Secession: Liberalism, Nationalism and the Right of Minorities to Self-Determination*, in *International Journal of Constitutional Law*, 6(3-4), 2008, pp. 553-584.

Mangiameli S., *La forma di governo parlamentare. L'evoluzione nelle esperienze di Regno Unito, Germania e Italia*, Giappichelli, Torino, 1998.

Marini G., *Taking Comparative Law Lightly: On Some Uses of Comparative Law in the Third Globalization*, in *Comparative Law Review*, 3(1), 2012.

Markesinis B. S., *The Royal Prerogative Re-visited*, in *Cambridge Law Journal*, 32(2), novembre 1973, pp. 287-309.

Marriot J. A. R., *Second Chambers: An Inductive Study in Political Science*, Clarendon, Oxford, 1910.

Marshall G., *Constitutional Conventions: The Rules and Forms of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

Martin F. X. (a cura di), *Leaders and Men of the Easter Rising: Dublin 1916*, Methuen, Londra, 1967.

Martin R., *Rebalancing the spatial economy: the challenge for regional theory*, in *Territory, Politics, Governance*, 3, 2015, pp. 235-272.

Martin T., *The Life of His Royal Highness The Prince Consort*, 3<sup>a</sup> ed., 2 volumi, Smith, Elder, & Co., Londra, 1875-6.

Martinelli C., *I poteri costituzionali di fronte alla Brexit: la UKSC fissa i confini*, in *DPCE Online*, 29(1), 2017, pp. 99-103.

Martinelli C., *La Brexit come vaso di pandora della Costituzione britannica*, in *DPCE Online*, 40(3), 2019, pp. XI-XIX, reperibile presso <http://www.dpceonline.it/index.php/dpceonline/article/view/794>.

Martinelli C., *Bilanci costituzionali e prospettive referendarie alla luce della Brexit. Lezioni dalla prassi per IndyRef.2 e NI Border Poll*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 23(3), 2021, pp. 761-776.

Maund K., *The Welsh Kings*, Tempus, Stroud, 2006.

McAllister D. M. e Dodder A. M. (a cura di), *The Charter at Twenty: Law and Practice*, Ontario Bar Association, Toronto, 2002.

McCrone D., *Scotland Out of the Union? The Rise and Rise of the Nationalist Agenda*, in *The Political Quarterly*, 83(1), 2012, pp. 69-76.

McFadden J., *The Scottish Constitutional Convention*, in *Public Law*, 2, 1995, pp. 215-223.

McHarg A., *Constitutional change and territorial consent : The Miller Case and the Sewel Convention*, in Elliott M., Williams J. e Young A. (a cura di), *The UK Constitution After Miller: Brexit and Beyond*, Hart Publishing, Londra, 2018, pp. 155-180.

McHarg A., *The Supreme Court's Prorogation Judgment: Guardian of the Constitution or Architect of the Constitution?*, in *Edinburgh Law Review*, 24(1), 2020, pp. 88-95.

McHarg A., *The Future of the Territorial Constitution under Labour? The Report of the Commission on the UK's Future*, in *U.K. Const. L. Blog*, 8 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/08/aileen-mcharg-the-future-of-the-territorial-constitution-under-labour-the-report-of-the-commission-on-the-uks-future/>.

McLean I., *What's Wrong with the British Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2010.

McPetrie J. C., *Survey of Constitutions Drafted at the Colonial Office Since 1944*, in Anderson J. N. D. (a cura di), *Changing Law in Developing Countries*, George Allen and Unwin, Londra, 1963.

Meekison J. P., Telford H. e Lazar H. (a cura di), *Canada: The State of the Federation 2002: Reconsidering the Institutions of Canadian Federalism*, Institute of Intergovernmental Relations, Kingston, ON, 2004.

Michael W., *Englische Geschichte im achtzehnten Jahrhundert*, 5 volumi, editori vari, Amburgo, 1896; Berlino 1920, 1934 e 1937; Basilea 1955.

Midwinter A., Keating M. e Mitchell J., *Politics and Public Policy in Scotland*, Palgrave Macmillan, 1991.

Mitchell J., *Devolution in the UK*, Manchester University Press, Manchester, 2009.

Monateri P. G., *Comparer les comparaisons. Le problème de la légitimité culturelle et le nomos du droit*, in Legrand P. (a cura di), *Comparer les droits, résolument*, PUF, Parigi, 2009.

Monypenny W. F. e Buckle G. E., *Life of Benjamin Disraeli, Earl of Beaconsfield*, 6 volumi, Macmillan, 1910-1920.

Moore B. J. S. e Smith R., *The House of Lords: a Thousand Years of British Tradition*, Smith's Peerage, Londra, 1994.

Morgan J., *The House of Lords and the Labour Government 1964-70*, Oxford University Press, Oxford, 1975.

Morgan D. G., *The Indian "Essential Features" Case*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, 30(2), 1981, p. 307 ss.

Morison J., *The Case Against Constitutional Reform*, in *Journal of Law and Society*, 25, 1998, p. 510.

Morley J., *Walpole*, Macmillan, Londra, 1889.

Morley J., *The Life of William Ewart Gladstone*, 3 volumi, Macmillan, Londra, 1903.

Morrison H., *The Privy Council today*, in *Parliamentary Affairs*, 2(1), 1948, pp. 10-17.

Mortati C., *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.



Morton P., *Conventions of the British Constitution*, in *Holdsworth Law Review*, 15, 1991, pp. 114 ss.

Mount F., *The British Constitution Now: Recovery or Decline?*, Mandarin, Londra, 1993.

Mullen T., *Devolution of Social Security*, in *Edinburgh Law Review*, 20(3), 2016, pp. 382-388.

Munslow B., *Why has the Westminster Model failed in Africa?*, in *Parliamentary Affairs*, 36(2), 1983, p. 218 ss.

Musgrave T., *The Western Australian Secessionist Movement*, in *Macquarie Law Journal*, 2003, 3, pp. 95-129.

Neal M., *Devolving abortion law*, in *Edinburgh Law Review*, 20(3), 2016, pp. 399-404.

Nelken D., *Comparing Legal Cultures*, in A. Sarat (a cura di), *The Blackwell Companion to Law and Society*, Blackwell, Oxford, 2004, p. 113 ss.

Nelken D., *Using the Concept of Legal Culture*, in *Australian Journal of Legal Philosophy*, 29, 2004, p. 1 ss.

Nicholson H., *Curzon: The Last Phase, 1919-1925: A Study in Post-war Diplomacy*, Houghton Mifflin Company, Boston e New York, 1934.

Nicholson H., *King George V: His Life and Reign*, Constable, Londra, 1952.

Norton P., *Departmental Select Committees: The Reform of the Century?*, in *Parliamentary Affairs*, 72(4), 2019, pp. 727-741.

Norris E. e Adam R., *All Change: Why Britain is Prone to Policy Reinvention and What Can Be Done About It*, Institute for Government, Londra, 2017.

O'Brien P. e Pike A., "Deal or no deal?" *Governing urban infrastructure funding and financing in the UK City Deals*, in *Urban Studies*, 56(7), 2019, pp. 1448-1476.

O'Connor U., *The Troubles: The Struggle for Irish Freedom 1912-1922*, Mandarin, Londra, 1989.

Oliver D., *Is the Ultra Vires Rule the Basis of Judicial Review?*, in *Public Law*, 4, 1987, pp. 543-569.

Oliver N., *A history of Scotland*, Weidenfeld & Nicolson, 2009.

Oliver P., Macklem P. e Des Rosiers N., *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*, Oxford University Press, Oxford, 2017.

Ortino S., *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna, 1994.

Pagano F. F., *La “royal prerogative” e la forma di governo del Regno Unito*, in *Gruppo di Pisa. Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale*, 1, 2020, pp. 85-121.

Page E., *Governing by Numbers: Delegated Legislation and Everyday Policy-Making*, Hart Publishing, Oxford, 2001.

Page A., Reid C. e Ross A., *A Guide to the Scotland Act 1998*, Butterworths, Edimburgo, 1999.

Page A., *Constitutional Law of Scotland*, W. Green, Edimburgo, 2015.

Paquin S., *L'invention d'un mythe: Le pacte entre deux peuples fondateurs*, VLB, Montreal, 1999.

Parkin A., Hartmann E. e Alwani K., *Portraits 2017: A Fresh Look at Public Opinion and Federalism*, Mowat Centre, Toronto, 2017.

Parpworth N., *Constitutional and Administrative Law*, 11<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2020.

Payne S., *The Royal Prerogative*, in Sunkin M. e Payne S. (a cura di), *The Nature of the Crown : A Legal and Political Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 77-110.

Petrillo P. L., *Le istituzioni della libertà. Esperienze costituzionali canadesi*, CEDAM, Padova, 2012.

Phillipson G., *Brexit, Prerogative and the Courts: Why Did Political Constitutionalists Support the Government Side in Miller*, in *U. Queensland LJ*, 36, 2017, p. 311 ss.

Pizzorusso A., *Sistemi giuridici comparati*, Giuffrè, Milano, 1998.

Poggeschi G., *La devolution in Scozia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, 1998, pp. 937-960.

Primicerio V. L., *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Giappichelli, Torino, 2002.

Quick J., *A Digest of Federal Constitutions*, Bendigo Branch of the Australian Natives' Association, Bendigo, 1896.

Quick J. e Garran R. R., *The Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Legal Books, Sydney, 1976 (orig. Angus and Robertson, Sydney, 1901).

Rawlings R., *The New Model Wales*, in *Journal of Law and Society*, 25(4), 1998, pp. 461-509.

Rawlings R., *Riders on the Storm*, in *Journal of Law and Society*, 42(4), 2015, p. 471-498.

Rawlings R., *Brexit and the Territorial Constitution: Devolution, Reregulation and Inter-governmental Relations*, The Constitution Society, Londra, 2017.

Rawlings R., *Wales and the United Kingdom: a territorial constitutional policy drive*, in *Territory, Politics, Governance*, 10(5), 2022, pp. 714-732.

Redlich J., *Local Government in England*, Vol. 2, Macmillan and Company, 1903.

Reposo A., *Ordinamenti di matrice anglosassone*, in Morbidelli G., Pegoraro L., Reposo A., Volpi M. (a cura di), *Diritto Pubblico Comparato*, 4<sup>a</sup> ed., Giappichelli, Torino, 2012, p. 169 ss.

Requejo i Coll F., *Plurinational democracies, federalism and secession. A political theory approach*, in *Revista Catalana de Dret Públic*, 54, 2017, pp. 62-80.

Richards P., *Long To Reign Over Us?*, vol. 576, Fabian Society, Londra, 1996.

Richardson H.G. e Sayles G.O., *The Earliest Known Official Use of the Term "Parliament"*, in *The English Historical Review*, Vol. 82, n. 325, Ottobre 1967, pp. 747-750.

Ridley N., *The Local Right: Enabling not Providing*, Londra, Centre for Policy Studies, 1988.

Rizzoni, G. *La regina, il primo ministro e la royal prerogative: i misteri della forma di governo britannica nell'ultimo film di Stephen Frears*, in [www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it), 20 ottobre 2006.

- Roberts-Wray K., *Commonwealth and Colonial Law*, Stevens, Londra, 1966.
- Roberts-Wray K., *The Legal Machinery for the Transition from Dependence to Independence*, in Anderson J. N. D. (a cura di), *Changing Law in Developing Countries*, George Allen and Unwin, Londra, 1963.
- Rodden J., *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Rosa F., *Limiti ai diritti e clausole orizzontali: Canada, Nuova Zelanda, Israele e Sudafrica a confronto*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 4(2), 2002, pp. 633-661.
- Rosa F., *Power to the Parliament. La Corte Suprema dichiara illegittima e nulla la lunga sospensione del Parlamento*, in *DPCE Online*, 40 (3), 2019, pp. 2165-2170.
- Ruano J. e Profiroiu M. (a cura di), *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*, Palgrave Macmillan, Cham, 2017.
- Russell J. (a cura di G. P. Pooch), *The Later Correspondence of Lord John Russell*, 2 volumi, Longmans Green, Londra, 1925.
- Russell P., *The Supreme Court and Federal-Provincial Relations: The Political Use of Legal Resources*, in *Canadian Public Policy*, 11(2), 1985, pp. 161-170.
- Russell M. e Benton M., *Selective Influence: The Policy Impact of Commons Select Committees*, Constitution Unit, Londra, 2011.
- Russell M., *The Contemporary House of Lords: Westminster Bicameralism Revived*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Sacco R., *Legal Formants: A Dynamic Approach to Comparative Law*, Install. I-II, in *American Journal of Comparative Law*, 39, 1991, pp. 1-134, 343-401.
- Sandford M., *A Commentary on the Regional Government White Paper, 'Your Region, Your Choice'*, The Constitution Unit, Londra, 2002.
- Sandro P., *Vorrei ma non posso? The Brown Commission's report and the conundrum of constitutional entrenchment in the UK*, in *U.K. Const. L. Blog*, 19 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/12/19/vorrei-ma-non-posso-the-brown-commissions-report-and-the-conundrum-of-constitutional-entrenchment-in-the-uk/>.

Saunders C. e Stone A., *The Oxford Handbook of the Australian Constitution*, Oxford University Press, 2018.

Saunders C., *A New Federalism? The Role and Future of the National Cabinet*, Melbourne School of Government, 1 luglio 2020.

Scaffardi L., *L'ordinamento federale australiano. Aspetti problematici*, CEDAM, Padova, 2000.

Scarciglia R., *Metodi e comparazione giuridica*, 2<sup>a</sup> ed., Wolters Kluwer, Milano, 2018.

Schutze R. e Tierney S. (a cura di), *The United Kingdom and the Federal Idea*, Hart Publishing, Oxford, 2018.

Scott A., *City-regions reconsidered*, in *Environment and Planning A*, 51(3), 2019, pp. 554-580.

Searle G. R., *A new England?: Peace and War 1886-1918*, Oxford University Press, 2005.

Seaward P. e Silk P., *The House of Commons*, in Bogdanor V. (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 139-187.

Seldon A., *The Cabinet System*, in Bogdanor V. (a cura di), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford University Press, Oxford, 2003, pp. 97-137.

Seldon A., *The Impossible Office? The History of the British Prime Minister*, Cambridge University Press, Cambridge, 2021.

Sendut J. H., *The Prorogation Case: Proportionality in All But Name?*, 8 ottobre 2019, in *UK Const Law Blog*, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2019/10/08/jefferi-hamzah-sendut-the-prorogation-case-proportionality-in-all-but-name/>.

Sgrò F., *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 8 marzo 2017.

Shakespeare W., *The Merry Wives of Windsor*, 1602.

Sharpe L. J., "Reforming" the Grass Roots: An Alternative Analysis, in Butler D. e Halsey A. H. (a cura di), *Policy and Politics: Essays in Honour of Norman Chester*, Macmillan, Londra, 1978.

Sharpe L. J., *The Failure of Local Government Modernization in Britain: A Critique of Functionalism*, in *Canadian Public Administration*, 92, 1980, pp. 92-115.

Shaw A., *The Story of Australia*, Faber and Faber, New York, 1961.

Simeon R. (a cura di), *In Confrontation and Collaboration: Intergovernmental Relations in Canada Today*, Institute of Public Administration of Canada, Toronto, 1979.

Simeon R., *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 2006.

Simson Caird J., Hazell R. e Oliver D., *The Constitutional Standards of the House of Lords Select Committee on the Constitution*, The Constitution Unit, Londra, 2014.

Smiley D. V., *Canada in Question: Federalism in the Seventies*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1976.

Smiley D. V. e Watts R. L., *Intrastate Federalism in Canada*, University of Toronto Press, Toronto, 1985.

Smiley D. V., *The Federal Condition in Canada*, McGraw-Hill Ryerson, Toronto, 1987.

Smith T., *De Republica Anglorum: the Maner of Gouvernement or Policie of the Realme of England*, Londra, stampato da Henrie Midleton per Gregorie Seton, 1583.

Sonelli S. A., *Dallo Human Rights Act ad una nuova Carta dei Diritti?*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, p. 175 ss.

Sonelli S. A., *La tutela dei diritti fondamentali nell'ordinamento inglese: lo Human Rights Act 1998 e oltre*, Giappichelli, Torino, 2010.

Southgate D., 'The Most English Minister...': *the Policies and Politics of Palmerston*, Macmillan, Londra-Melbourne-Toronto, 1966.

Spender J. A. e Asquith C., *The Life of Henry Herbert Asquith, Lord Oxford and Asquith*, 2 volumi, Hutchinson, Londra, 1932.

Sperti A., *Il nuovo ruolo della magistratura nel Regno Unito. Alcune riflessioni dopo l'entrata in vigore dello Human Rights Act 1998*, in V. Varano, M. Taruffo (a cura di), *I diritti fondamentali e giustizia civile in Europa*, Giappichelli, Torino, 2002.

Springford J., *Theresa May's Irish trilemma*, in *Centre for European Reform*, 7 marzo 2018, reperibile presso <https://www.cer.eu/insights/theresa-mays-irish-trilemma>.

Stanley G. F. G., *Act or Pact: Another Look at Confederation*, in *Report of the Annual Meeting of the Canadian Historical Association*, 35(1), 1956.

Stubbs W., *Select charters and other illustrations of English constitutional history from the earliest times to the reign of Edward the First*, Clarendon press, Oxford, 1870.

Stubbs W., *The Constitutional History of England in its origin and development*, 6<sup>a</sup> ed., Clarendon Press, 1903.

Suryaprasad K., *Article 356 of the Constitution of India: Promise and Performance*, Kanishka, Nuova Delhi, 2001.

Swinton K., *Federalism Under Fire: The Role of The Supreme Court of Canada*, in *Law and Contemporary Problems*, 55(1), 1992, pp. 121-145.

Tait J., *The Medieval English Borough: Studies on Its Origins and Constitutional History*, Manchester University Press, 1968.

Tamir Y., *Liberal Nationalism*, Princeton University Press, Princeton, 1995.

Taylor A. J. P., *Lord Palmerston*, in *History Today*, Vol. 1(7), 1951.

Taylor A. J. P., *English History 1914-45*, Pelican, Londra, 1965.

Thomas R., *Local Government Devolution in England*, in *U.K. Const. L. Blog*, 2 marzo 2016, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2016/03/02/robert-thomas-local-government-devolution-in-england/>.

Thompson G. J., *Development of the Anglo-American Judicial System*, in *Cornell Law Review*, 17(1), 1931, pp. 12-13.

Taylor M., *The Dissolution and Calling of Parliament Bill: Missed Opportunities*, in *U.K. Const. L. Blog*, 18 maggio 2021, reperibile presso <https://>

[ukconstitutionallaw.org/2021/05/18/max-taylor-the-dissolution-and-calling-of-parliament-bill-missed-opportunities/](https://ukconstitutionallaw.org/2021/05/18/max-taylor-the-dissolution-and-calling-of-parliament-bill-missed-opportunities/).

Taylor R., *Consociational theory: McGarry and O'Leary and the Northern Ireland conflict*, Routledge, Abingdon, 2009.

Telford H., *The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying?*, in *Publius, The Journal of Federalism*, 33(1), pp. 23-44.

Thompson W. I., *The Imagination of an Insurrection: Dublin, Easter 1916*, Oxford University Press, Oxford, 1967.

Thomson M. A., *A Constitutional History of England, 1642-1801*, Methuen, Londra, 1938.

Tierney S., *The Lord Advocate's Reference: Referendums and Constitutional Convention*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4 ottobre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/04/stephen-tierney-the-lord-advocates-reference-referendums-and-constitutional-convention/>

Tomkins D., *The Anisminic of Justiciability*, 30 settembre 2019, in *Judicial Power Project Blog*, available at <http://judicialpowerproject.org.uk/dr-david-tomkins-the-anisminic-of-justiciability/>.

Torre A., *Interpretare la Costituzione britannica. Itinerari culturali a confronto*, Giappichelli, Torino, 1997.

Torre A., *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2002, pp. 215 ss.

Torre A. e Volpe L. (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution*, 2 volumi, Giappichelli, Torino, 2005.

Torre A. e Frosini J. O., *The Queen and Her 'President'. Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica*, in (a cura di) di Giovine A. e Mastromarino A., *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, 2007, pp. 29-58.

Torre A. (a cura di), *Storia costituzionale del Regno Unito attraverso i primi ministri*, CEDAM, Milano, 2020.

Trueblood L., *What is the 'Purpose' of the Scottish Independence Referendum Bill?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 11 ottobre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/11/leah-trueblood-what-is-the-purpose-of-the-scottish-independence-referendum-bill/>.



Tucker A., *Entrenchment, Parliamentary Sovereignty, and the Limited Radicalism of the Brown Report*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15 dicembre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionalaw.org/2022/12/15/adam-tucker-entrenchment-parliamentary-sovereignty-and-the-limited-radicalism-of-the-brown-report/>.

Turner E. R., *The Cabinet Council of England in the Seventeenth and Eighteenth Centuries, 1622-1784*, Johns Hopkins Press, Baltimora, 2 volumi, 1930-32.

Tusseau G., *Modelli*, in Pegoraro L. (a cura di), *Glossario di Diritto pubblico comparato*, Carocci, Roma, 2009.

Van Hoecke M., Warrington M., *Legal Cultures, Legal Paradigms and Legal Doctrine: Towards a New Model for Comparative Law*, in *International and Comparative Law Quarterly*, 47(3), 1998, p. 495 ss.

(Regina) Vittoria, *The Letters of Queen Victoria*, John Murray, Londra, 1<sup>a</sup> serie (1837-1861), a cura di A. G. Benson e R. Brett, 3 volumi, 1907; 2<sup>a</sup> serie (1862-1885), a cura di G. E. Buckle, 3 volumi, 1926-1928; 3<sup>a</sup> serie (1886-1901), a cura di G. E. Buckle, 3 volumi, 1930-1932.

Volpi M., *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Giappichelli, Torino, 2010.

Wade E. C. S. e Bradley A. W., *Constitutional and Administrative Law*, Longman, Londra, 10<sup>a</sup> ed., 1985.

Wade H. W. R. e Forsyth C. F., *Administrative Law*, 11<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 2014.

Walker B., *The 1885 and 1886 General Elections in Ireland*, in *History Ireland*, 13(6), 2005, pp. 36-40.

Walker D. M., *A Legal History of Scotland: The Twentieth Century*, Vol. 7, LexisNexis UK, 2004.

Walsh C., *The Economics of Federalism and Federal Reform*, in *University of New South Wales Law Journal*, 31(2), 2008, pp. 553-582.

Walsh K., *Public Services and Market Mechanism: Competition, Contracting and the New Public Management*, Macmillan, 1995.

Watkin, T. G., *The legal history of Wales*. University of Wales Press, 2012.

Watson A., *Legal Transplants: An Approach to Comparative Law*, Scottish University Press, Edimburgo, 1974.

Webb P., *The Modern British Party System*, SAGE, Londra, 2000.

Webb S. e Webb. B., *English Local Government*, Longmans, Green & Co., 1922.

Webber J., *The Constitution of Canada: A Contextual Analysis*, Bloomsbury Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2015.

Wellman C. H., *A Theory of Secession: The Case for political Self-determination*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.

Wheare K., *Federal Government*, 4<sup>a</sup> ed., Oxford University Press, Oxford, 1963.

White L., Simeon R., Vipond R. C. e Wallner J., *The Comparative Turn in Canadian Politics*, UBC Press, Vancouver, 2008.

Williamson J., *Letters Addressed from London to Sir Joseph Williamson While Plenipotentiary at the Congress of Cologne in the Years 1673 and 1674*, 2 volumi, Camden Society, Londra, 1874.

Wilson H., *The Governance of Britain*, Harper & Row, Londra, 1976.

Wilson C. H., *The Foundations of Local Government*, in Wilson C. H. (a cura di), *Essays on local government*, B. Blackwell, 1948.

Wilson Stark S. e Fasel R., *Unconstitutionally Legal: How the UK Supreme Court Should Decide the Lord Advocate's Reference*, in *U.K. Const. L. Blog*, 3 ottobre 2022, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2022/10/03/shona-wilson-stark-and-raffael-fasel-unconstitutionally-legal-how-the-uk-supreme-court-should-decide-the-lord-advocates-reference/>.

Wolf L., *Life of the First Marquess of Ripon*, 2 volumi, John Murray, Londra, 1921.

Wood M. e Flinders M., *Rethinking depoliticisation: beyond the governmental*, in *Policy and Politics*, 42(2), 2014, pp. 151-170.

(Earl of) Woolton , *The Memoirs of the Rt. Hon. The Earl of Woolton C.H., P.C., D.L., LL.D*, Cassell, Londra, 1959.

Wright A., *British Colonial Constitutions*, Clarendon Press, Oxford, 1952.

Wyatt D., *A majority vote in two referendums? Putting off Indyref2 should not delay a UK rethink on how to handle the issue of Scottish independence*, in *British Politics and Policy at LSE*, 15 luglio 2022, reperibile presso <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/two-referendums-indyref2/>.

Wyn Jones R., Lodge G., Henderson A. e Wincott D., *The dog that finally barked: England as an emerging political community*, IPPR, 2012.

Young A. L., *The Draft Fixed-term Parliaments Act 2011 (Repeal) Bill: Turning Back the Clock?*, in *U.K. Const. L. Blog*, 4 Dicembre 2020, reperibile presso <https://ukconstitutionallaw.org/2020/12/04/alison-l-young-the-draft-fixed-term-parliaments-act-2011-repeal-bill-turning-back-the-clock/>.

Young P. W., *Secession from the Commonwealth*, in *Australian Law Journal*, 84(8), 2010, p. 514.

Ziegler P., *King William IV*, Collins, Londra, 1971.

Zhou H. R., *A contextual defense of “comparative constitutional common law”*, in *International Journal of Constitutional Law*, 12(4), 2014, pp. 1034 ss.

Zhou S., *Momcilovic v. the Queen: Implications for a Federal Human Rights Charter*, 25 maggio 2012, reperibile presso <https://ssrn.com/abstract=2128005>.

## **GIURISPRUDENZA**

*Case of Monopolies* [1602] 11 Co. Rep. 84.

*Case of Prohibitions* [1607] EWHC KB J23.

*Case de Tanistry* [1608] 80 ER 516.

*Case of Proclamations* [1610] EWHC KB J22.

*Five Knights' case* [1627] 3 How. St. Tr. 1.

*Entick v Carrington* (1765) 19 State Tr 1029.

*The Universities of Oxford and Cambridge v Richardson* [1802] 31 ER 1260.

*Citizens Insurance Co of Canada v Parsons* [1881] 7 A.C. 96.

*Russell v The Queen* [1882] 7 AC 829.

*New Windsor Corporation v. Taylor* [1899] A.C. 41.

*D'Emden v Pedder* (1904) 1 CLR 91.

*Peterswald v Bartley* (1904) 1 CLR 497.

*Deakin v Webb* (1904) 1 CLR 585.

*Federated Amalgamated Government Railway & Tramway Service Association v NSW Rail Traffic Employees Association* (1906) 4 CLR 488.

*R v Barger* (1908) 6 CLR 41.

*Jumbunna Coal Mine NL v Victorian Coal Miners' Association* (1908) 6 CLR 309.

*New South Wales v Commonwealth* (1908) 7 CLR 179.

*Huddart, Parker & Co Pty Ltd v Moorehead* (1909) 8 CLR 330.

*Attorney-General (Cth) v Colonial Sugar Refining Company* [1913] UKPC 76.

*Attorney-General v De Keyser's Royal Hotel Ltd.* [1920] A.C. 508.

*R v Brisbane Licensing Court, Ex parte Daniell* (1920) 28 CLR 23.

*Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Ltd* (1920) 28 CLR 129.

*Board of Commerce case* [1922] 1 A.C. 191.

*Clyde Engineering Co Ltd v Cowburn* (1926) 37 CLR 466.

*Victoria v Commonwealth* (1926) 38 CLR 399.

*Ex parte McLean* (1930) 43 CLR 472.

*Ellen Street Estates v Minister of Health* [1934] 1 KB 590.

*British Coal Corporation v the King* [1935] UKPC 33.

*Canada (AG) v Ontario (AG)* [1937] UKPC 6.

*Deputy Federal Commissioner of Taxation (NSW) v WR Moran Pty Ltd* (1939) 61 CLR 735.

*Liversidge v Anderson* [1941] UKHL 1.

*South Australia v Commonwealth* (1942) 65 CLR 373.

*Ontario (AG) v Canada Temperance Federation* [1946] AC 193.

*Associated Provincial Picture Houses Ltd. v Wednesbury Corporation* [1948] 1 KB 223.

*Wenn v Attorney-General (Vic)* (1948) 77 CLR 84.

*Burton v Honan* (1952) 86 CLR 169.

*Johannesson v West St Paul (Rural Municipality of)* [1952] 1 SCR 297.

*Ulster Transport Authority v James Brown & Sons Ltd* [1953] NI 79.

*Pronto Uranium Mines, Ltd. v Ontario Labour Relations Board* [1956] OR 862.  
*Chandler v D.P.P.* [1964] A.C. 763.

*Victoria v Commonwealth* (1957) 65 CLR 373.

*R v Public Vehicles Licensing Appeal Tribunal (Tas), Ex parte Australian National Airways Pty Ltd* (1964) 113 CLR 207.

*Burmah Oil Co (Burma Trading) Ltd v Lord Advocate* [1965] AC 75.

*Munro v National Capital Commission* [1966] SCR 663.

*Reference Re: Offshore Mineral Rights* [1967] SCR 792.

*State of Bihar v. Subodh Gopal Bose* (AIR. 1968 SC 281).

*Anisminic Ltd v Foreign Compensation Commission* [1969] 2 A.C. 147.

*Manitoba (AG) v Manitoba Egg and Poultry Association* [1971] SCR 689.

*McKendrick v Sinclair* [1972] S.L.T. 110.

*Kesavananda Bharati v State of Kerala* [1973] All India Reporter SC 1461.

*Reference Re: Anti-Inflation* [1976] 68 DLR.

*Attorney-General v Jonathan Cape Ltd* [1976] QB 752.

*Herald & Weekly Times Ltd v Commonwealth* (1966) 115 CLR 418; *Murphyores Incorporated Pty Ltd v Commonwealth* (1976) 136 CLR 1.

*R v Credit Tribunal, Ex parte General Motors Acceptance Corporation* (1977) 137 CLR 545.

*Republic of Ireland v United Kingdom* [1978] ECHR 5310/71.

*Attorney-General (Vic) Ex rel Black v Commonwealth* (1981) 146 CLR 559.

*Re Amendment of the Constitution of Canada* [1981] 125 DLR (3d) 1.

*Air Canada v Secretary of State for Trade* [1983] 2 AC 394.

*Commonwealth v Tasmania* (1983) 158 CLR 1.

*Kirmani v Captain Crook Cruises Pty Ltd (No 2)* (1985) 159 CLR 461.

*Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* [1985] A.C. 374.

*Air Caledonie International v Commonwealth* (1988) 165 CLR 462.

*R v Crown Zellerbach Canada Ltd* [1988] 1 SCR 401.

*Reference Re: Canada Assistance Plan* [1991] 83 DLR.

*R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame (No 2)* [1991] 1 A.C. 603.

*Australian Tape Manufacturers Ltd v Commonwealth* (1993) 176 CLR 480.

*Northern Suburbs General Cemetery Reserve Trust v Commonwealth* (1993) 176 CLR 555.

*Western Australia v Commonwealth* (1995) 183 CLR 373.

*R v Secretary of State for the Home Department, ex parte Fire Brigades Union*, [1995] UKHL 3.

*Leask v Commonwealth* (1996) 187 CLR 579.

*Ha v Commonwealth* (1997) 189 CLR 465.

*R v Hydro-Québec* [1997] 3 SCR 213.

*Reference re Secession of Quebec* [1998] 2 SCR 217.

*Regina v Secretary of State for the Home Department, ex parte Pierson* [1998] AC 539.

*Reference re Firearms Act* [2000] 1 SCR 783.

*Starrs and Chalmers v Procurator Fiscal, Linlithgow* [2000] HRLR 191.

*Whaley v Lord Watson* [2000] SC 340.

*Grainpool of Western Australia v Commonwealth* (2000) 202 CLR 479.

*R (Javed) v Secretary of State for the Home Department* [2001] EWCA Civ 789.

*R (on the application of South Wales Sea Fisheries) v National Assembly for Wales* [2001] EWHC Admin 1162.

*Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* [2002] UKHL 32.

*Austin v Commonwealth* (2003) 215 CLR 185.

*R (Jackson) v Attorney-General* [2005] UKHL 56.

*New South Wales v Commonwealth* (2006) 229 CLR 1.

*Toussaint v Attorney General of St Vincent and the Grenadines* [2007] UKPC 48.

*Rothwell v Chemical and Insulating Co Ltd* [2008] AC 281.

*Martin v Most* [2010] UKSC 10

*Reference re: Securities Act* [2011] SCC 66.

*Momcilovic v The Queen* (2011) HCA 34.

*AXA General Insurance v Lord Advocate* [2012] 1 AC 868.

*Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012 – Reference by the Attorney General for England and Wales* [2012] UKSC 53.

*Imperial Tobacco v Lord Advocate* [2012] UKSC 61.

*H v Lord Advocate* [2013] 1 AC 413.

*Agricultural Sector (Wages) Bill – Reference by the Attorney General for England and Wales* [2014] UKSC 43.

*Recovery of Medical Costs for Asbestos Diseases (Wales) Bill: reference by the Counsel General for Wales* [2015] UKSC 3.

*The Christian Institute and others v The Lord Advocate* [2016] UKSC 51.

*R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union*, [2017] UKSC 5.

*Buick's (Colin) Application* [2018] NICA 26.

*The UK Withdrawal from the European Union (Legal Continuity) (Scotland) Bill* [2018], UKSC 64.

*R (Miller) v The Prime Minister e Cherry v Advocate General for Scotland*, [2019] UKSC 41.

*Reference re Greenhouse Gas Pollution Pricing Act* [2021] SCC 11.

*Reference by the Lord Advocate of devolution issues* [2022] UKSC 31.

## **NORMATIVA**

*Statute of Rhuddlan (1284)*, 12 Edw. 1 cc. 1–12.

*Quia Emptores (1290)*, 18 Edw. 1 c. 1.

*Magna Carta (1297)*, 25 Edw. 1 cc. 1 9 29.

*An Act that no Parliament be holden in this Land until the Acts be certified into England (Ireland) (1494)*, 10 Hen. 7 c. 4.

*Act of Supremacy 1534*, 26 Hen. 8 c. 1.

*Laws in Wales Acts 1535*, 27 Hen. 8 c. 26.

*Chester and Cheshire (Constituencies) Act 1542*, 34 & 35 Hen. 8 c. 13.

*Bill of Rights 1689*, 1 William & Mary 2 c. 2.

*Act of Settlement 1701*, 12 and 13 Will 3 c. 2.

*Act anent Peace and War (Scotland) 1703*.



*Act of Security (Scotland) 1704.*

*Union with Scotland Act 1706, 6 Ann c. 11.*

*Union with England Act (Scotland) 1707, c. 7.*

*Septennial Act 1715, 1 Geo. 1 St. 2 c. 38.*

*Quebec Act 1774, 14 Geo. 3 c. 83.*

*Wales and Berwick Act 1746, 20 Geo. 2 c. 42.*

*Clergy Endowments (Canada) Act 1791 [Constitutional Act 1791], 31 Geo. 3 c. 31.*

*Roman Catholic Relief Act 1791, 31 Geo. 3 c. 32.*

*New South Wales Act 1823, 4 Geo. 4 c. 96.*

*Roman Catholic Relief Act 1829, 10 Geo. 4 c. 7.*

*Representation of the People Act 1832, 2 & 3 Wm. 4 c. 45.*

*Municipal Corporations Act 1835, 5 & 6 Wm. 4 c. 76.*

*British North America Act 1840 [Act of Union 1840], 3 & 4 Victoria c.35.*

*Defence Act 1842, 5 & 6 Vict. c. 94.*

*County Courts Act 1846, 9 & 10 Vict. c. 95.*

*Colonial Laws Validity Act 1865, 28 & 29 Vict. c. 63.*

*British North America Act 1867, 30 & 31 Vict. c. 3.*

*Representation of the People Act 1867, 30 & 31 Vict. c. 102.*

*Ballot Act 1872, 35 & 36 Vict. c. 33.*

*Representation of the People Act 1884, 48 & 49 Vict. c. 3.*

*Redistribution of Seats Act 1885, 48 & 49 Vict. c. 23.*

*Local Government Act 1888, 51 & 52 Vict. c. 41.*

*Local Government Act 1894, 56 & 57 Vict. c. 73.*

*Commonwealth of Australia Constitution Act 1900, 63 & 64 Vict. c. 12.*

*South Africa Act 1909, 9 Edw. 7 c. 9.*

*Accession Declaration Act 1910, 10 Edw. 7 & 1 Geo. 5 c. 29.*

*Parliament Act 1911, 1 & 2 Geo. 5 c. 13.*

*National Insurance Act 1911, 1 & 2 Geo. 5. c. 55.*

*Government of Ireland Act 1914, 4 & 5 Geo. 5 c. 90.*

*Chequers Estate Act 1917, 7 and 8 Geo. 5 c. 55.*

*Representation of the People Act 1918, 7 & 8 Geo. 5 c. 64.*

*Government of Ireland Act 1920, 10 & 11 Geo. 5 c. 67.*

*Representation of the People Act (Equal Franchise) 1928, 18 & 19 Geo. 5 c. 12.*

*Statute of Westminster 1931, 22 & 23 Geo. 5.*

*Act No. 69 of 1934 (South Africa).*

*Regency Act 1937, 1 Edw. 8 & 1 Geo. 6 c. 16.*

*Ministers of the Crown Act 1937, 1 Edw. 8 and 1 Geo. 6. c. 38.*

*Constitution of Ireland/Bunreacht na hÉireann*

*Statutory Instruments Act 1946, 9 & 10 Geo. 6, c. 36.*

*Crown Proceedings Act 1947, 10 & 11 Geo. 6, c. 44.*

*Electricity Act 1947, 10 & 11 Geo. 6, c. 54.*

*Representation of the People Act 1948, 11 & 12 Geo. 6 c. 65.*

*Gas Act 1948, 11 & 12 Geo. 6 c. 67.*

*Republic of Ireland Act (Ireland) 1948, No. 22 of 1948.*

*Ireland Act 1949, 12, 13 & 14 Geo. 6 c. 41.*

*Parliament Act 1949, 12, 13 & 14 Geo. 6 c. 103.*

*London Government Act 1963, c. 33.*

*Parliamentary Commissioner Act 1967, c. 13.*

*Royal Assent Act 1967, c. 23.*

*Welsh Language Act 1967, c. 66.*

*Representation of the People Act 1969, c. 15.*

*Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972, c. 22.*

*Local Government Act 1972, c. 70.*

*Northern Ireland Assembly Act 1973, c. 17.*

*Northern Ireland Constitution Act 1973, c. 36.*

*Northern Ireland Act 1974, c. 28.*

*House of Commons Disqualification Act 1975, c. 24.*

*Fair Employment (Northern Ireland) Act 1976, c. 25.*

*Interpretation Act 1978, c. 30.*

*Scotland Act 1978, c. 51.*

*Wales Act 1978, c. 52.*

*Canada Act 1982, c. 11.*

*Road Traffic Regulation Act 1984, c. 27.*

*Rates Act 1984, c. 33.*

*Local Government Act 1985, c. 51.*

*Australia Act 1986 c. 2.*

*Australia Act 1986, No. 142 of 1985.*

*Abolition of Domestic Rates Etc. (Scotland) Act 1987, c. 47.*

*Local Government Finance Act 1988, c. 41.*

*New Zealand Bill of Rights Act 1990.*

*Local Government Finance Act 1992, c. 14.*

*Local Government Act 1992, c. 19.*

*Welsh Language Act 1993, c. 38.*

*Bank of England Act 1998, c. 11.*

*Government of Wales Act 1998, c. 38.*

*Scotland Act 1998, c. 46.*

*Northern Ireland Act 1998, c. 47.*

*Export Control Act 2002, c. 28.*

*Human Rights Act 2004 (A.C.T.)*

*Government of Wales Act 2006, c. 32.*

*Charter of Human Rights and Responsibilities 2006.*

*Infrastructure Australia Act 2008 (Cth).*

*Parliamentary Standards Act 2009, c. 13.*

*Energy Act 2010, c. 27.*

*Fixed-Term Parliaments Act 2011, c. 14.*

*Legal Aid, Sentencing and Punishment of Offenders Act 2012, c. 10.*

*Succession to the Crown Act 2013, c. 20.*

*Scotland Act 2016, c. 11.*

*Wales Act 2017, c. 4.*

*Data Protection Act 2018, c. 12.*

*Northern Ireland (Executive Formation and Exercise of Functions) Act 2018, c.28.*

*An Act respecting the laicity of the State, CQLR c L-0.3.*

*Senedd and Elections (Wales) Act 2020.*

*Parliamentary Constituencies Act 2020, c. 25.*

*Covert Human Intelligence Sources (Criminal Conduct) Act 2021, c. 4.*

*Armed Forces Act 2021, c. 35.*

*Dissolution and Calling of Parliament Act 2022, c. 11.*

## **ALTRE PUBBLICAZIONI**

Eastern Goldfields Reform League of Western Australia, *Manifesto of Eastern Goldfields Reform League of Western Australia : separation for federation : adopted by the conference held at Kalgoorlie, W.A., January 3rd, 1900*, H.C. Mott & Co, Coolgardie [W.A.], 1900.

*Report of the Conference on Reform of the Second Chamber - Letter from Viscount Bryce to the Prime Minister*, Cd 9038, HMSO, Londra, 1918.

*Report of the Machinery of Government Committee*, Cd 9230, HMSO, Londra, 1918.

*Report of the Committee on Ministers' Powers*, Cmd. 4060, HMSO, Londra, 1930.

*Report by the Joint Committee of the House of Lords and the House of Commons Appointed to Consider the Petition of the State of Western Australia, together with the proceedings of the Committee and minutes of speeches delivered by counsel*, HMSO, Londra, 1935.

*Report of the Royal Commission on Scottish Affairs 1952–54*, Cmnd 9212, HMSO, Londra, 1954.

Québec, *Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, 1956.

*House of Lords Reform*, Cmnd 3799, HSMO, Londra, 1968.

*Report of the Royal Commission on Local Government in England 1966-1969*, Cmnd 4040, HMSO, Londra, 1969.

*Report of the Cameron Commission: Disturbances in Northern Ireland*, Cmnd 532, HMSO, Londra, 1969.

*Northern Ireland Constitutional Proposals*, Cmnd 5259, HMSO, Londra, 1973.

*Report of the Royal Commission on the Constitution 1969-73*, Cmnd 5460, HMSO, Londra, 1973.

*Second Report of the Joint Committee on Delegated Legislation*, HL 204, HC 468, HMSO, Londra, 1973.

Report of the Hansard Society Commission on the Legislative Process, *Making the Law*, Hansard Society, 1992.

British and Irish Governments, *Frameworks for the Future*, 1995.

Labour Party, *New Labour: Because Britain Deserves Better*, Labour Party, Londra, 1997.

HM Government, *Scotland's Parliament*, Cm 3658, The Stationery Office, Londra, 1997.

HM Government, *National Assembly for Wales*, Cm 3719, The Stationery Office, Londra, 1997.

*Agreement between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Ireland*, Cm 4292, Belfast, 1998.

*Report of the Constitutional Convention*, Vol. III, Canberra, 4 febbraio 1998.

HM Government, *Modernising Government*, Cm 4310, The Stationery Office, Londra, 1999.

The Royal Commission on the Reform of the House of Lords, *A House for the Future*, Cm 4534, The Stationery Office, Londra, 2000.

House of Commons Public Administration Select Committee, Fourth Report of Session 2003-04, *Taming the Prerogative: Strengthening Ministerial Accountability to Parliament*, HC 422, The Stationery Office, Londra, 2004.

*Report of the (Richard) Commission on the Powers and Electoral Arrangements of the National Assembly*, 2004.

Joint Committee on Conventions, First Report of Session 2005–6, *Conventions of the UK Parliament: Volume 1*, HL Paper 265-I, HC 1212-I, The Stationery Office, Londra, 2006.

House of Lords Library, *The Salisbury Doctrine*, 30 giugno 2006.

Council of Australian governments, *Communiqué*, 3 luglio 2008.

Scottish Government, *Choosing Scotland's Future: A National Conversation: Independence and Responsibility in the Modern World*, 2008.

Commission on Scottish Devolution, *The Future of Scottish Devolution within the Union: A First Report*, 2008.

Commission on Scottish Devolution, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century: Final Report*, 2009.

House of Lords Constitution Committee, 12th Report of Session 2009–10, *Referendums in the United Kingdom*, HL Paper 99, The Stationery Office, Londra, 2010.

*Report of the (Silk) Commission on Devolution in Wales: Part 1, Financial Powers to Strengthen Wales*, 2012; *Part 2, Legislative Powers to Strengthen Wales*, 2014.

*Report of the Smith Commission for Devolution of Further Powers to the Scottish Parliament*, 2014.

House of Commons Political and Constitutional Reform Committee, Eleventh Report of Session 2013–14, *The impact of Queen's and Prince's Consent on the legislative process*, HC 784, The Stationery Office, Londra, 2014.

House of Commons Political and Constitutional Reform Committee First Report of Session 2014-15, *Role and powers of the Prime Minister*, HC 351, The Stationery Office, Londra, 2014.

House of Lords Constitution Committee 11th Report of Session 2014-2015, *Inter-Governmental Relations in the United Kingdom*, HL 146, The Stationery Office, Londra, 2015.

House of Commons public Administration and Constitutional Affairs Committee Sixth Report of Session 2016-2017, *The Future of the Union: Inter-institutional Relations in the UK*, HC 839, The Stationery Office, Londra, 2016.

National Audit Office, *English Devolution Deals*, HC 948, The Stationery Office, Londra, 2016.

Scottish Government, *Scotland's Place in Europe*, 2016.

Welsh Government, *Securing Wales' Future*, 2016.

Welsh Government, *Brexit and Devolution*, 2017.

House of Commons Northern Ireland Affairs Committee First Report of Session 2019-21, *Unfettered Access: Customs Arrangements in Northern Ireland after Brexit*, HC 161, The Stationery Office, Londra, 2019.

Commission on Justice in Wales, *Justice in Wales for the People of Wales*, 2019.

Welsh Government, *Reforming our Union: Shared Governance in the UK*, 1<sup>a</sup> ed., 2019.

Welsh Government, *Reforming our Union: Shared Governance in the UK*, 2<sup>a</sup> ed., 2021.

Welsh Government & Plaid Cymru, *The co-operation agreement*, 2021.

HM Government, *The UK Government's Plan for Wales*, 2021.

Labour Party, *A New Britain: Renewing Our Democracy and Rebuilding Our Economy*, 2022.

## **STAMPA PERIODICA**

The Sydney Morning Herald, *Secession*, 19 luglio 1906, p.6.

The West Australian, *Western Australia and the Commonwealth: Is Federation Detrimental? Discussion in the Legislative Assembly. Suggested Secession. Mr. Monger's Proposal. Speeches by the Premier and Others.*, 2 agosto 1906, p. 4.

*The Spectator*, 14 settembre 1912, reperibile presso <http://archive.spectator.co.uk/page/14th-september-1912/2>

Lascelles A. (sotto lo pseudonimo di "Senex"), *Dissolution of Parliament: Factors in Crown's Choice*, in *The Times*, 2 maggio 1950, p. 5.

de Zulueta P., *The Power of the Prime Minister*, Swinton Journal, autunno 1966, pp. 37-43.



Herald Sun, *High Court Case Threatens Federation*, 5 maggio 2006, reperibile presso <http://web.archive.org/web/20080411122904/http://www.news.com.au/heraldsun/story/0,21985,19033031-1702,00.html>.

Lynch A., *Time to Reshape Australian Federalism*, The Sydney Morning Herald, 15 novembre 2006, reperibile presso <https://www.smh.com.au/national/time-to-reshape-australian-federalism-20061115-gdotun.html>.

Waterford J., *Black hole in the basin "fix"*, Canberra Times, 9 luglio 2008.

Bogdanor V., *Why English votes for English laws is a kneejerk absurdity*, The Guardian, 24 settembre 2014, reperibile presso <https://www.theguardian.com/commentisfree/2014/sep/24/english-votes-english-laws-absurdity-separatist->.

Travis A., *Margaret Thatcher's resignation shocked politicians in US and USSR, files show*, The Guardian, 30 dicembre 2016, reperibile presso <https://www.theguardian.com/politics/2016/dec/30/margaret-thatcher-resignation-shocked-us-ussr-files>.

BBC News, *Scottish Parliament backs referendum call*, 28 marzo 2017, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-39422747>.

Shipman T., *Lords may become 'House of Regions'*, The Times, 5 gennaio 2020, reperibile presso <https://www.thetimes.co.uk/article/lords-may-become-house-of-regions-63kxl2xsq>.

Clegg N., *David Cameron, Ed Miliband and Nick Clegg sign joint historic promise which guarantees more devolved powers for Scotland and protection of NHS if we vote No*, Daily Record, 15 settembre 2014, reperibile presso <https://www.dailyrecord.co.uk/news/politics/david-cameron-ed-miliband-nick-4265992>.

Swinford S., *My funding formula for Scotland is a 'terrible mistake', Lord Barnett admits*, The Telegraph, 16 settembre 2014, reperibile presso <https://www.telegraph.co.uk/news/uknews/scottish-independence/11100400/My-funding-formula-for-Scotland-is-a-terrible-mistake-Lord-Barnett-admits.html>.

BBC News, *Emergency debate on Brexit powers held in Commons*, 18 June 2018, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-44522940>.

BBC News, *Scottish independence: Johnson rejects Sturgeon's indyref2 demand*, 14 gennaio 2020, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-scotland-politics-51106796>.

Crabb A., *In hoping to reform the Federation, Morrison has sailed into treacherous waters*, ABC News, 6 giugno 2020, reperibile presso <https://www.abc.net.au/news/2020-06-07/federal-reform-treacherous-waters-scott-morrison-capital/12320028>.

Boffey D. e Rankin J., *Von der Leyen warns UK against breaking international law over Brexit deal*, The Guardian, 7 settembre 2020, reperibile presso <https://www.theguardian.com/politics/2020/sep/07/michel-barnier-worried-by-no-10-plans-to-renege-on-brexit-deal>.

BBC News, *Northern Ireland Secretary admits new bill will 'break international law'*, 8 settembre 2020, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-politics-54073836>.

Martin E., *Pelosi Says U.K. Can Forget U.S. Trade Deal If Irish Pact Broken*, Bloomberg, 9 settembre 2020, reperibile presso <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-09-09/pelosi-says-u-k-can-forget-u-s-trade-deal-if-irish-pact-broken>.

O. Bowcott, *Brexit strategy risks UK 'dictatorship', says ex-president of supreme court*, The Guardian, 7 ottobre 2020, reperibile presso <https://www.theguardian.com/law/2020/oct/07/brexit-strategy-puts-uk-on-slippery-slope-to-tyranny-lawyers-told>.

Cowburn A., *Clear majority in favour of Scottish independence, poll shows*, The Independent, 14 ottobre 2020, reperibile presso <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/scotland-indy-ref-nicola-sturgeon-majority-boris-johnson-b1036611.html>.

Sherwood H., *UK archbishops urge ministers not to breach international law over Brexit*, The Guardian, 18 ottobre 2020, reperibile presso <https://www.theguardian.com/world/2020/oct/18/uk-archbishops-urge-ministers-not-to-breach-international-law-over-brexit>.

BBC News, *High Court blocks Welsh challenge to post-Brexit UK trade law*, 19 aprile 2021, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-56800830>.

O'Carroll L., *How could a vote on the unification of Ireland play out?*, The Guardian, 3 maggio 2021, reperibile presso <https://www.theguardian.com/uk-news/2021/may/03/how-could-a-vote-on-the-unification-of-ireland-play-out>.

Guyoncourt S., *Michael Gove reportedly set to scrap English votes for English laws to protect 'one United Kingdom'*, i newspaper, 16 giugno 2021, reperibile

presso <https://inews.co.uk/news/politics/michael-gove-reportedly-set-scrap-english-votes-for-english-laws-united-kingdom-1056632>.

Griffith S., Welsh Labour overwhelmingly agrees to Senedd expansion plans, The National, 2 luglio 2022, reperibile presso <https://www.thenational.wales/news/20251989.welsh-labour-overwhelmingly-agrees-senedd-expansion-plans/>.

BBC News, *Beleaguered Boris Johnson rejects Nicola Sturgeon's indyref2 call*, 6 luglio 2022, reperibile presso <https://www.bbc.com/news/uk-scotland-62071426>.

Archibald-Binge E., *Prime Minister to announce Australia's first referendum in 20 years at Garma Festival. Here's what you might be asked*, ABC News, 29 luglio 2022, reperibile presso <https://www.abc.net.au/news/2022-07-29/pm-anthony-albanese-promises-referendum-on-indigenous-voice-/101284404>.

Elliards X., *English Constitution Party to hold independence rally in York*, The National, 2 agosto 2022, reperibile presso <https://www.thenational.scot/news/20593608.english-constitution-party-hold-independence-rally-york/>.

Stacey K., *Commons speaker disagrees with Labour plan to replace Lords*, The Guardian, 20 dicembre 2022, reperibile presso <https://www.theguardian.com/politics/2022/dec/20/commons-speaker-disagrees-labour-plan-replace-lords>.