

## «*The State of Britain Today: A Country in Crisis and Falling Behind*»: il Partito laburista e la causa del cambiamento nel Capitolo 1 del *Report of the Commission on the UK's Future*

di Pamela Martino

**Abstract:** *The Labour Party and the case for change* – The first chapter of the Commission's report on the future of the United Kingdom states that the British economy is falling behind and public services are struggling; the people of Britain are losing confidence in the ability of the political system to deliver for them; only a serious and deep-rooted plan for the future can reverse Britain's decline. This essay discusses the guiding principles of Labour's proposals based on the link between economic crisis and constitutional reform.

**Keywords:** Labour party; Economic crisis; Constitutional change

### 1. Introduzione

Nel 2020 Keir Starmer, eletto leader del *Labour Party* ad aprile, chiese a Gordon Brown, già Primo Ministro laburista, di predisporre un progetto sul futuro della nazione al fine di potenziare la distribuzione dei poteri sul territorio e realizzare benessere e pari opportunità in tutta la nazione. Brown istituì, dunque, una commissione composta da parlamentari e consiglieri locali laburisti, giuristi esperti e accademici il cui lavoro si è concluso nel dicembre 2022 con la pubblicazione di un rapporto intitolato “*A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy*” che traccia un percorso di riforma prendendo le mosse dai diritti, passando per la *devolution*, le relazioni intergovernative e la riforma della Camera alta, e si propone di realizzare «the biggest ever transfer of political power out of Westminster and into the towns, cities, and nations of the UK»<sup>1</sup>.

Il rapporto prende le mosse sin dal primo capitolo su *The State of Britain Today: A Country in Crisis and Falling Behind*, qui in commento, dall'esame dei problemi economici che affliggono il Paese, come la produttività stagnante e l'elevata disuguaglianza tra le aree territoriali che

---

<sup>1</sup> Come riporta E. Chappell - già redattore di *LabourList*, forum online di dibattito ad ampio spettro sul Partito laburista britannico e sulla sua linea politica - in *Starmer Sets Out Plan for “Biggest Ever Transfer of Power” to the British People*, 04-12-2022, consultabile in <https://labourlist.org/2022/12/starmer-sets-out-plan-for-biggest-ever-transfer-of-power-to-the-british-people/> (aggiornato al 31 marzo 2024).

compongono il Regno. Sebbene solitamente le questioni economiche e quelle di natura politico-costituzionale siano oggetto di trattazioni distinte, il rapporto asserisce che molte delle problematiche che il Regno Unito si trova ad affrontare, sia di natura economica sia di natura costituzionale, sono strettamente interconnesse e affondano le loro radici in un sistema a marcata centralizzazione del potere; propone, pertanto, riforme costituzionali mirate a intervenire sulla separazione orizzontale e verticale dei poteri e, al contempo, a risolvere problemi profondamente radicati, compresa la diffusa sfiducia dell'elettorato nei confronti della politica e delle istituzioni britanniche.

In verità storicamente le tappe evolutive del Partito laburista hanno preso le mosse da particolari congiunture di carattere economico che lo hanno indotto, se non costretto, a realizzare modifiche all'organizzazione interna del partito e a proporre riforme migliorative dell'assetto costituzionale e socio-economico del Paese con il proposito di acquisire un solido consenso elettorale. Il processo evolutivo interno e quello esterno, tuttavia, non si sono storicamente dispiegati alla medesima velocità e non sono stati sempre percepiti come funzionali al perseguimento di obiettivi di interesse diffuso. Pertanto, al fine di comprendere le proposte formulate dalla Commissione sul futuro del Regno Unito giova mettere a fuoco le direttrici delle trasformazioni del partito dal secolo scorso sino ad oggi.

## 2. Le dimensioni sociologica e politico-istituzionale delle trasformazioni del *Labour party*

Nel corso del Novecento il Partito laburista ha maturato due importanti trasformazioni che si sono manifestate con grande forza in costanza della Brexit: nato come il partito della *working class*, è diventato sempre più ricettivo nei confronti delle istanze della *middle class*; tradizionalmente euroscettico, ha sviluppato una prudente adesione all'ideale dell'Europa unita.

A partire dagli anni settanta per giungere al culmine negli anni ottanta del secolo scorso, il *Labour party* ha progressivamente perso la sua connotazione di partito di classe e ha esaurito il suo ruolo di opposizione politico-parlamentare<sup>2</sup>: stanti i tormenti interni al partito, il bipartitismo

---

<sup>2</sup> V. O. Massari, *Natura e ruolo delle opposizioni politico-parlamentari*, in G. Pasquino (cur.), *Opposizione governo-ombra alternanza*, Roma-Bari, 1990, 27-88. Alla fine degli anni settanta e all'inizio degli anni ottanta del secolo scorso *Marxism Today* pubblicò saggi fondamentali di Eric Hobsbawm, sul declino della base sociale del Partito laburista, e di Stuart Hall, sui contorni emergenti del "thatcherismo": E. Hobsbawm, *The Forward March of Labour Halted?*, in 22(9) *Marxism Today* 279 (Sept. 1978); S. Hall, *The Great Moving Right Show*, in 23 *Marxism Today* 14 (Jan. 1979). In particolare, nel primo l'Autore percepiva che l'adesione ai sindacati era giunta a saturazione e che sempre minore era il numero di lavoratori manuali, mentre crescente era l'impiego nel settore pubblico; infine, l'aumento del tenore di vita stava cambiando il volto di classe del Paese. Secondo Hobsbawm, le azioni sindacali erano sempre più caratterizzate da settorialismo che mettevano gruppi di lavoratori gli uni contro gli altri. Nel frattempo, il numero dei consensi della classe operaia stava lentamente diminuendo. Il saggio di Hobsbawm esercitò una notevole influenza, non solo sulla sinistra intellettuale ma anche su sindacalisti, attivisti e politici di spicco, e fornì gli argomenti chiave a favore

reggeva all'interno dell'organo legislativo, ma alle elezioni generali del 1983 era inevitabile constatare che il *Labour* conquistava agevolmente seggi in Scozia, Galles e nel nord dell'Inghilterra in ragione del radicamento sociale tradizionale e dell'opposizione alla politica thatcheriana nelle zone più emarginate del Paese, ma non aveva *appeal* nel sud dell'Inghilterra che costituiva la parte più sviluppata del Paese<sup>3</sup>. Dunque, il *Labour* non si configurava come un partito nazionale, integrando il bipartitismo solo in certe aree del Paese avverso il Partito conservatore, e le elezioni del 1987 confermeranno questa constatazione<sup>4</sup>.

La geografia elettorale del consenso laburista e le trasformazioni del suo radicamento sociale illustrano la crisi dei rapporti del partito con l'elettorato, ma spiegano altresì gli effetti della sua metamorfosi sul piano politico-istituzionale. Atteso che a partire dagli anni settanta alle origini della crisi del bipartitismo c'erano le variazioni delle basi sociali di entrambe le formazioni politiche dominanti, negli anni ottanta il nesso tra declino del Partito laburista e crisi del bipartitismo è risultato più evidente. Tale nesso ha avuto significative ricadute sul sistema politico-istituzionale con manifestazioni di insofferenza, tra gli altri elementi, per la prevalenza del Governo sul Parlamento, per il sistema elettorale maggioritario e per l'assenza di una Costituzione scritta. Pertanto, la crisi del Partito laburista rileva non solo nelle sue dimensioni sociologica e istituzionale interna, ma anche per i riflessi del conseguente superamento del bipartitismo sul complessivo assetto costituzionale.

Quanto alla dimensione istituzionale interna del partito, è agevole notare la prevalenza del *Labour parliamentary party* sugli altri organi di partito; ma se nel quadro del *responsible party government* i parlamentari rispondono prima al loro elettorato che all'organizzazione partitica e ai suoi iscritti, i Governi laburisti degli anni sessanta e settanta non seppero conciliare la preservazione dello Stato assistenzialista con gli obiettivi di crescita economica talché, per esempio, furono costretti ad operare tagli alla spesa pubblica e a ridurre i salari penalizzando proprio i loro tradizionali elettori. La percezione di una marcata incompetenza a svolgere l'incarico di governo, imputata all'impreparazione dell'anima socialdemocratica del partito, avvantaggiò il Partito conservatore guidato da Margaret Thatcher, mentre tra le fila laburiste si faceva spazio la sinistra estrema. Alle elezioni del 1983, il partito, sbilanciato a sinistra, fece registrare una rilevante sconfitta elettorale proprio in un quadro socio-economico dominato da marcata disoccupazione e diffuso disagio sociale, idealmente favorevole alle

---

della "modernizzazione" all'interno del Partito laburista che proliferarono nei due decenni successivi (cfr.: P. Kellner, *Not a Defeat: A Disaster*, in 23(1) *New Statesman* 704 (1979); B. Särilvik, I. Crewe, *Decade of Dealignment: The Conservative Victory of 1979 and Electoral Trends in the 1970s*, Cambridge, 1983. Pertanto, gli studiosi hanno sottolineato l'incidenza delle idee di Hobsbawm sulla nascita del *New Labour* di Tony Blair e Gordon Brown (v., a titolo esemplificativo, P. Diamond, *The British Labour Party in Opposition and Power, 1979–2019: Forward March Halted?*, London, 2021, 29).

<sup>3</sup> H. Berrington (Ed), *Change in British Politics*, London, 1984; D. Butler, D. Kavanagh, *The British General Election of 1983*, London, 1984.

<sup>4</sup> M. Harrop, *Voting and the Electorate*, in H. Drucker, P. Dunleavy, A. Gamble, G. Peele (Eds), *Developments in British Politics 2*, London, 1988, 34–58; D. Butler, D. Kavanagh, *The British General Election of 1987*, London, 1988.

forze politiche di sinistra, aprendo paradossalmente la strada alla vittoria del Partito conservatore. Proprio quelle elezioni rendevano evidente un *deficit* di rappresentanza del partito che stava evidentemente perdendo la sua tradizionale base sociale, constatazione celata dietro il funzionamento del sistema elettorale e il persistente radicamento sociale del partito in alcune aree del Paese. Un fallimento, quello laburista, su tutta la linea: sia nella stagione socialdemocratica sia in quella del ripiegamento a sinistra estrema, sia sul piano della competenza a svolgere l'incarico di governo sia sul terreno della rappresentanza.

È di tutta evidenza che la crisi del partito non era tanto determinata dalla forza degli avversari politici quanto dallo scollamento del partito dalla sua base elettorale tradizionale e dal disallineamento tra articolazione interna al partito e linea politica proposta all'elettorato e nelle sedi istituzionali. C'è di buono che la crisi del partito ha maturato una esigenza di rinnovamento che per realizzarsi necessitava della coesione dell'apparato interno al partito e del superamento di politiche impopolari che generasse una percezione diffusa di una corrente di rigenerazione mediante una strategia comunicativa efficace tra le fila del partito e all'esterno<sup>5</sup>; ciò al fine di colmare il divario tra la *membership* di partito e l'opinione pubblica e ritrovare un largo consenso interno di sostegno a politiche di partito che avessero più *appeal* nell'elettorato.

Si trattava, tuttavia, di un partito in piena transizione, naturalmente segnata da crepe e fratture nelle quali era facile che si insinuassero le formazioni politiche avversarie per strappare maggiori consensi.

Considerati le sconfitte schiaccianti delle elezioni generali del 1983 e del 1987, lo sciopero dei minatori, la leadership di Ken Livingstone nel *Greater London Council*, la controversa revisione dell'agenda politica del *Labour* che hanno connotato gli anni ottanta, non stupisce che la trasformazione del Partito Laburista e della sinistra più ampia nel corso degli anni ottanta sia stata oggetto di approfondimento da parte di numerosi studiosi. Molti storici e scienziati della politica si sono concentrati principalmente sulle diatribe organizzative interne, in particolare sotto la leadership di Neil Kinnock nel periodo 1983-1992<sup>6</sup>, in quanto la riforma del tradizionale modello del Partito laburista si è indirizzata in *primis* alla modernizzazione della macchina organizzativa, legata ancora allo statuto del 1918 e caratterizzata da soffocanti procedure interne, e alla declinazione in senso democratico della sua struttura interna, resasi necessaria in ragione del fatto che le decisioni erano sostanzialmente assunte dai sindacati il cui *block vote* rappresentava il 90% dei voti espressi nella *Conference* così come nei collegi elettorali identico era il peso del *block vote* delle *trade unions* nella scelta dei parlamentari<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Sul tema v. O. Massari, *Declino e innovazione politica nel Partito laburista inglese*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1993, 1, 3.

<sup>6</sup> Cfr.: E. Shaw, *The Labour Party since 1979: Crisis and Transformation*, London, 1994; M. Russell, *Building New Labour: The Politics of Party Organisation*, Basingstoke, 2005; L. Minkin, *The Blair Supremacy: A Study in the Politics of Labour's Party Management*, Manchester, 2014; C. Massey, *The Modernisation of the Labour Party, 1979-97*, Manchester, 2020.

<sup>7</sup> La letteratura scientifica ha diffusamente sottolineato la connotazione non democratica del funzionamento interno al partito e della sua dirigenza. In proposito,

Il perseguimento di tali obiettivi si è reso manifesto alla *Conference* di Brighton del 1989 nella quale si è dibattuto dell'esigenza della transizione da un partito federato a un partito di massa a base individuale, garantendo la diretta partecipazione democratica degli iscritti al processo decisionale e, di conseguenza, al pari dei partiti di massa di stampo europeo, avvicinando il partito all'elettorato sul presupposto che quanto più larga è la rappresentanza sociale degli iscritti tanto più essa riflette l'eterogeneità socio-economica della popolazione, infine, riducendo il potere decisionale dei sindacati con una compressione significativa della quota del *block vote*.

Nondimeno, malgrado l'enorme sforzo di rivisitazione organizzativa a partire dal 1983, il Partito laburista non ha guadagnato la forza necessaria per divenire maggioranza di governo alle elezioni generali del 1992, dimostrando chiaramente di essere un debole partito di opposizione. In altri termini, la forza politica vincitrice alle elezioni conseguiva il risultato non perché fosse bacino assoluto della maggioranza dei consensi, ma perché i Laburisti non erano forza di opposizione strutturata e convincente: non era tanto il Governo a vincere le elezioni, ma l'opposizione a perderle.

Ciò non priva di significato la transizione modernizzatrice che ha connotato il Partito a partire dagli anni ottanta, ma la inserisce all'interno di una cornice di riflessione più ampia e articolata: le innovazioni hanno sempre effetti di lungo termine che sono lenti a sedimentarsi e che si confrontano con gli effetti negativi di politiche errate che si sono sedimentati nell'elettorato. Se a ciò si aggiungono la persistente e invadente dipendenza della struttura organizzativa del partito dai sindacati e il contesto internazionale con una particolare attenzione agli avvenimenti nell'Est europeo che traghettavano la sinistra in una fase storica post-socialista, è agevole comprendere le ragioni per le quali le aspettative nel breve termine sono state deluse.

Inoltre, a fronte di modifiche sul piano organizzativo interno, restava insoluta la significativa tensione generata dall'esigenza di una modifica sostanziale della linea politica del partito, purtuttavia ancorata ai valori tradizionali, ridefiniti e aggiornati.

Il dibattito intorno ad un cambiamento radicale del partito sui piani del radicamento sociale, dell'organizzazione interna e della sua linea politica, dunque, era tutt'altro che concluso. Le sue ricadute, inoltre, interessavano non solo e non tanto il partito, quanto il tradizionale bipartitismo e le ripercussioni del suo superamento sulle dinamiche della forma di governo. Non stupisce, pertanto, che le riflessioni intorno al futuro del partito – tema sempre più pressante ad ogni vittoria elettorale dei Conservatori dopo il 1979 – si siano dispiegate in luoghi diversi dalle sedi del *Trades Union Congress* e del *Labour Party*, ossia nel quadro di uno scenario politico e culturale che coinvolgeva la carta stampata<sup>8</sup> e che spaziava dal

---

cfr. di O. Massari, *Il Labour Party dalla politica del «ghetto» al rinnovamento*, in AA.VV., *Sinistra Europea. Annali 1988-1989*, Milano, 181-219, e *Da partito di opposizione a partito di governo: il rinnovamento del Labour Party nel 1989*, in AA.VV., *Politica Europea. Annali 1990-1991*, Milano, 161-188.

<sup>8</sup> In particolare, v. C. Murphy, *The Forgotten Rival of Marxism Today: The British Labour Party's New Socialist and the Business of Political Culture in the Late Twentieth Century*, in 138(593) *The English Historical Review* 871 (2023).

“thatcherismo” al futuro delle classi sociali e alle implicazioni dei nuovi movimenti per la parità di genere e l’uguaglianza razziale<sup>9</sup>.

### 3. Le direttrici del cambiamento nel secolo XXI

Il Partito laburista è nato agli inizi del Novecento in risposta a risalenti istanze dei sindacati e dei socialisti in favore della rappresentanza parlamentare della classe operaia; talché si poneva in antitesi al Partito conservatore, espressione degli interessi dell’élite aristocratica. Il legame con i sindacati è tuttora piuttosto forte e tale è rimasto anche negli anni delle frizioni sindacali con la relativamente recente amministrazione Blair, incline all’economia capitalistica e al libero mercato e che nessun richiamo operava nel suo programma elettorale alle nazionalizzazioni, termine ricomparso solo di recente nel linguaggio laburista con Jeremy Corbyn, segretario del partito dal 2015. Corbyn è anche il leader con il quale si è manifestato con più evidenza lo strappo del partito con la *working class* e il consolidamento del legame con la classe media che ha garantito il successo elettorale del 2017<sup>10</sup>.

Oltre al suo radicamento sociale, altro indice di trasformazione del partito è stato l’approccio alla questione europea. Se negli anni recenti è il Partito conservatore il protagonista di un controverso rapporto con l’Europa, in verità il Partito laburista ha sempre assunto posizioni europee ambigue<sup>11</sup>. In occasione del referendum del 1975 promosso dal Governo laburista di Harold Wilson<sup>12</sup> la leadership e i parlamentari del partito erano in maggioranza favorevoli alla permanenza nella CEE, mentre i leader sindacali nel Congresso laburista erano su posizioni anti-europeiste. Sempre non troppo convinti del progetto comunitario, i Laburisti si piegavano alla causa europea, sebbene per ragioni utilitaristiche, solo negli anni novanta del secolo scorso come anticipava il discorso pronunciato da Neil Kinnock il 28 aprile 1989 auspicando un’Europa sociale, garante dei diritti economici e sociali dei lavoratori. Con l’avvento di Tony Blair la frangia euroscettica del partito è poi sostanzialmente scomparsa.

---

<sup>9</sup> V.: A. Campsie, ‘Socialism Will Never Be the Same Again’. *Re-Imagining British Left-Wing Ideas for the ‘New Times’*, in 31(2) *Contemporary British History* 166 (2017); F. Sutcliffe-Braithwaite, “Class” in the Development of British Labour Party Ideology, 1983–1997, in *Archiv für Sozialgeschichte*, 2013, 53, 327; J.E. Cronin, *New Labour’s Pasts: The Labour Party and Its Discontents*, Harlow, 2004, spec. 205-209; A. Finlayson, *Making Sense of New Labour*, London, 2003.

<sup>10</sup> C. Curtis, *How Britain Voted at the 2017 General Election*, 13-06-2017, in [www.yougov.co.uk](http://www.yougov.co.uk).

<sup>11</sup> Cfr. I. Hertner, *Centre-Left Parties and the European Union: Power, Accountability, and Democracy*, Manchester, 2018. In verità il tema dell’ingresso del Regno Unito nella CEE ha diviso profondamente anche il Partito conservatore sin dagli anni settanta del secolo scorso come sottolineava D. McKie in *Yes at the Referendum “Will Make Labour Party Stronger”*, in *The Guardian*, 12-04-1975.

<sup>12</sup> Sul percorso che ha portato al referendum del 1975, segnato da un ondivago approccio laburista all’Europa v. J.O. Frosini, G. Tagiuri, *Il referendum del 1975: quando i britannici decisero di rimanere nella Comunità economica europea*, in A. Torre, J.O. Frosini (cur.), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 154-173.

L'ambivalenza dell'orientamento laburista nei confronti dell'Europa è riemersa in occasione del referendum sulla Brexit del 2016 in cui il fronte dei *remainers* è stato indebolito dalla vittoria, nello scontro per la leadership del Partito laburista, di uno storico esponente parlamentare dell'ala sinistra del partito, Jeremy Corbyn, che nel 1975 aveva spinto Wilson a tenere il referendum per l'uscita dalla CEE, considerata espressione di un minaccioso progetto capitalista, e che nel 2016, nel tentativo di conquistare i voti degli eurofilo, ha remato non troppo convinto in favore del *remain* attestando un cambiamento di orientamento in direzione filo-europeista tutt'altro che maturo<sup>13</sup>. Alle elezioni del 2019, in occasione delle quali il Partito ha perso 60 seggi, la Brexit a prima vista è sembrata aver danneggiato il Partito laburista dirottando parte dei suoi consensi su altri partiti<sup>14</sup>.

La trasformazione della base sociale del partito con Corbyn si è rivelata irreversibile, come del resto attesta una ricerca della *House of Commons Library*<sup>15</sup> dalla quale emerge che nessuno tra i neoparlamentari laburisti eletti nel 2019 svolgeva mansioni di carattere manuale prima di entrare al Parlamento di Westminster e che i parlamentari laburisti sono per un quinto appartenenti a minoranze etniche e per il 90 per cento laureati.

Il Partito si è snaturato anche per ragioni di contesto ossia nel quadro di un'Unione europea che converge tutta sui vantaggi della globalizzazione e comprime lo sviluppo di politiche economiche statali eterogenee nonché l'intervento dello Stato in economia cui è tendenzialmente incline l'impianto ideologico di sinistra. Con la conseguente tendenza a favorire gli interessi della classe media, il partito ha perso definitivamente il sostegno del suo tradizionale elettorato penalizzato dalla globalizzazione, guadagnando tuttavia i consensi delle minoranze etniche all'esito della mobilità internazionale favorita dai nuovi processi economici<sup>16</sup>. Come ha sottolineato Vernon Bogdanor, «the alliance between the industrial working class and socialism seemed to have come to an end. Not only was the traditional working class in decline, its views seemed to have little in common with that of middle class Labour leaders. Working class voters, it has been discovered, are not sympathetic to the international ethos of Labour, an ethos which welcomed immigration and multiculturalism and championed the rights of

---

<sup>13</sup> Sul referendum del 2016 e sulla posizione della controversa figura politica di Corbyn nel corso della campagna referendaria v.: G. Marzulli, *Il referendum sulla Brexit: profili costituzionali della campagna referendaria e del suo esito*, in C. Martinelli (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 117-145, spec. 127 ss.; C. Martinelli, *La Brexit e la Costituzione britannica. Come e perché il Regno Unito è uscito dall'Unione Europea*, Torino, 2023, spec. 74 ss.

<sup>14</sup> House of Commons Library, *General Election 2019: Results and Analysis*, Briefing Paper n. 8749, 28-01-2020, in <https://commonslibrary.parliament.uk/>.

<sup>15</sup> House of Commons Library, *Social background of Members of Parliament 1979-2019*, 15-02-2022, consultabile in <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7483/CBP-7483.pdf> (aggiornato al 31 marzo 2024).

<sup>16</sup> Una recente riflessione sul tema è in Z. Grant, G. Evans, *A New Dilemma of Social Democracy? The British Labour Party, the White Working Class and Ethnic Minority Representation*, in 54(3) *British Journal of Political Science* 1 (2023).

ethnic and sexual minorities»<sup>17</sup>: «[u]na chiusura mentale di certo favorita dalla poca istruzione, ma che viene portata all'exasperazione dai sentimenti di frustrazione e paura che si scatenano quando le condizioni lavorative peggiorano drasticamente e la vita diventa una corsa al ribasso e una guerra tra poveri. Sentimenti che altri partiti – Ukip (poi Brexit party) e Partito conservatore, in particolare sotto Boris Johnson – hanno saputo intercettare e mobilitare politicamente»<sup>18</sup>. La Brexit, dunque, ha solo esasperato lo strappo tra i vertici del Partito laburista, ovvero i suoi rappresentanti in Parlamento, e la sua tradizionale base elettorale il cui malcontento è stato cavalcato dalle altre formazioni politiche<sup>19</sup>.

#### 4. Il rapporto della Commissione Brown: dal futuro del partito al futuro del Regno Unito

L'amministrazione laburista decennale di Tony Blair, interrompendo una ventennale stagione governativa conservatrice, dal 1997 al 2007 ha realizzato riforme importanti: dalla risoluzione della questione irlandese con gli Accordi del Venerdì Santo del 1998 alla riforma devolutiva fino alla riforma della Camera dei Lord del 1999; unica ombra, una politica estera appiattita su quella statunitense e considerata da molti poco di sinistra. Ma il Partito laburista non è più al Governo dal 2010; da allora ha cambiato numerosi leader e ancora immaturi sono gli eventuali bilanci in ordine all'impatto delle riforme di cui il Governo Blair è stato promotore: alcune sue politiche, risoltesi nell'adozione dello *Human Rights Act 1998* e nel partenariato pubblico-privato per la gestione delle ferrovie dello Stato, sono tuttora controverse; ove le istanze indipendentiste scozzesi avessero la meglio, la *devolution* blairiana potrebbe definirsi uno storico errore.

Ciò malgrado è sempre più diffuso il convincimento che i Laburisti vinceranno le prossime elezioni cavalcando il disastro economico della Brexit<sup>20</sup>, anche se il leader del Partito ha da subito deluso le aspettative di coloro che auspicano il rientro del Regno Unito nel mercato unico o, perlomeno, nell'unione doganale<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> V. Bogdanor, *The Labour Party*, Gresham College, 30-01-2018, 9 (la trascrizione della *lecture* è disponibile in <https://www.gresham.ac.uk/watch-now/labour-party>, aggiornato al 31 marzo 2024).

<sup>18</sup> M. De Candia, *Il partito laburista che laburista non è più*, in *il Mulino*, 2023, 1, 84.

<sup>19</sup> D. Cutts, M. Goodwin, O. Heath, P. Surridge, *Brexit, the 2019 General Election and the Realignment of British Politics*, in 91(1) *The Political Quarterly* 7 (2020).

<sup>20</sup> Che trova conforto nei sondaggi che attestano un crescente pentimento dell'elettorato *pro-leave*: v. P. Raven, *One in Five Who Voted for Brexit Now Think It Was the Wrong Decision*, in [www.yougov.co.uk](http://www.yougov.co.uk), 17-11-2022.

<sup>21</sup> Nel discorso tenuto il 4 luglio 2022 in occasione delle celebrazioni del 26° anniversario della fondazione dell'importante *think tank* che si occupa delle questioni relative all'integrazione europea, il *Centre for European Reform*, Starmer dichiarava: «Because you cannot move forward or grow the country or deliver change or win back the trust of those who have lost faith in politics if you're constantly focused on the arguments of the past. ... Under Labour, Britain will not go back into the EU. We will not be joining the single market. We will not be joining a customs union» (il testo integrale è disponibile in <https://policymogul.com/key-updates/23695/speech-by->

Entrando nel dettaglio dello studio della Commissione sul futuro del Regno Unito, il suo rapporto è incentrato su alcune criticità del sistema costituzionale britannico, ritenute responsabili del declino economico e dello scollamento della sfiducia dell'elettorato nei confronti della politica, che esigono soluzioni e rimedi<sup>22</sup>. Quella proposta dai Laburisti in verità non è una riforma costituzionale, bensì una sorta di codificazione della Costituzione britannica volta a cristallizzare i principi fondamentali e le convenzioni costituzionali in modo da alimentare la diffusa percezione di un sistema strutturato in grado di assistere la ripresa economica.

Nel primo capitolo in commento, intitolato *The State of Britain Today: A Country in Crisis and Falling Behind*, la Commissione si fa interprete del diffuso sentire nel Paese in costanza di una crisi che, secondo i Laburisti, l'Esecutivo non è in grado di fronteggiare in modo da soddisfare le istanze dell'opinione pubblica.

Le prime considerazioni partono proprio dall'economia del Paese, in ritardo come del resto i servizi pubblici, e dalla constatazione che la sfiducia dell'opinione pubblica nelle istituzioni dipende dall'incapacità del sistema politico di arrestare il "declino" britannico.

I Laburisti propongono una lettura dello stato dell'arte dall'esame del quale rinvergono la constatazione di una crisi persistente e costante su più fronti che si sovrappongono e ne amplificano gli effetti, determinata da condizioni climatiche sempre più instabili, dall'incapacità di gestire il fenomeno migratorio, dall'inefficienza del sistema sanitario e dall'impennata del costo dell'energia a causa della guerra in Ucraina, infine dalla pandemia, tutti elementi che stanno producendo la più rilevante contrazione del tenore di vita degli ultimi 50 anni.

In base al rapporto, la crisi che travolge l'economia britannica è globale e il Regno Unito l'ha gestita molto bene rispetto alla maggior parte dei Paesi occidentali sviluppati. Non va dimenticato che il Regno Unito è in grado di affrontare sfide importanti: ha finanziato e prodotto il primo vaccino anti-covid e ha fatto più progressi della maggior parte degli altri Paesi sviluppati nella riduzione dell'impatto ambientale negativo. Nella consapevolezza che nuove sfide dovranno essere affrontate, previste (cambiamenti climatici) e impreviste (come è stata la guerra in Ucraina), è necessaria una ripresa economica che solo un Governo qualitativamente migliore può garantire.

A fronte di una profonda stagnazione determinata da una crescita economica debole, dalla bassa produttività e dal deterioramento dei servizi pubblici (con particolare riferimento al servizio sanitario nazionale e al sistema scolastico a causa dei tagli ai finanziamenti), marcata da una politica di austerità e accompagnata da crescente sfiducia nella politica, esasperata da bassi standard della vita pubblica dei rappresentanti delle istituzioni, i Laburisti propongono di potenziare crescita e produttività mediante la

---

[keir-starmer-mp-leader-of-the-labour-party-labour-s-5-point-plan-to-make-brexit-work](#), aggiornato al 31 marzo 2024).

<sup>22</sup> Come sostiene J.D. Gallagher in *Where now for the British Constitution? Evaluating Labour's Constitutional Proposals*, University of St. Andrews, 19-01-2023, consultabile in <https://ilcr.wp.st-andrews.ac.uk>.

valorizzazione del potenziale «of every region and nation»<sup>23</sup>: secondo i Laburisti, chiara è la percezione in Inghilterra, Scozia e Galles che il Governo non sta trattando in modo efficace la crescente povertà e l'aumento del costo della vita, per esempio riducendo la criminalità e creando posti di lavoro, né i recenti piani di spesa sono passibili di migliorare la situazione.

A parità di difficoltà, il Regno Unito ha una minor capacità di resilienza rispetto alle altre democrazie occidentali. Il tema non è nuovo, come ha sottolineato il giornalista conservatore Fraser Nelson nell'articolo pubblicato sul *The Telegraph* il 22 agosto 2014, intitolato *We have no reason to feel smug about America's troubles. Problems similar to those in Missouri exist in Britain, too, but are just better hidden*, e concernente la presunta arretratezza del Regno Unito rispetto a gran parte del territorio statunitense. Allora, come oggi, i Conservatori erano al Governo. A differenza degli anni settanta del secolo scorso in cui si parlava a ragione e diffusamente di declino nazionale, allo stato i problemi del Paese non possono essere imputati alle amministrazioni laburiste, per quanto alcuni conservatori cerchino ancora di attribuirli ai Governi di Tony Blair e Gordon Brown.

Pertanto, la tendenza, in verità trasversale alle forze politiche dominanti, conservatore e laburista, ad attribuire la responsabilità del declino britannico alla crisi economica ha innanzitutto l'effetto di alimentare ansie legate a standard di produttività, crescita e ricchezza disattesi, anziché quello di sollecitare una riflessione strategica sulla distribuzione delle risorse e del reddito. Altri profili connessi alle difficoltà contingenti, quali quelli sociali, culturali, ambientali, integrano solo marginalmente il dibattito sullo stato della nazione, in competizione con gli altri Stati nel quadro di una "global race" ricorrente tanto nelle dichiarazioni di David Cameron quanto in quelle di Keir Starmer.

Economia e società sono binari paralleli sui quali viaggia un unico treno; ove ciò non accada alla crescita economica non corrisponde necessariamente la stabilità sociale, come già quasi due decenni fa sottolineavano Richard Wilkinson e Kate Pickett nel libro *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better* parlando del «contrast between the material success and social failure of many rich countries» che «suggests that, if we are to gain further improvements in the real quality of life, we need to shift attention from material standards and economic growth to ways of improving the psychological and social wellbeing of whole societies»<sup>24</sup>.

Purtuttavia, allo stato il proposito laburista prioritario appare quello della ripresa economica poiché il *Labour* ha gradualmente rinunciato all'idea che un Paese è passibile di diventare migliore aumentando le tasse sulle élite che hanno generato un'economia profondamente diseguale<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Labour Party, *A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy*, Report of the Commission on the UK's Future, 05-12-2022, 24, consultabile in <https://labour.org.uk/>.

<sup>24</sup> R. Wilkinson, K. Pickett, *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better*, London, 2009, 4.

<sup>25</sup> Cfr. A. Beckett, *Is the UK falling behind other rich economies? Yes, but that's only part of the story*, in *The Guardian* (online), 03-09-2023.

Pertanto, anche se un Governo Starmer ricollocasse il Regno Unito tra le principali economie europee, il problema del declino del Paese non troverebbe una soluzione definitiva.

Il Regno Unito è stato il motore della rivoluzione industriale e uno dei primi imperi globali, e ha preservato a lungo il suo primato malgrado l'inevitabile processo di modernizzazione abbia progressivamente interessato altri Paesi. Affinché conservi un ruolo di primo piano nello scenario mondiale, è di tutta evidenza l'esigenza di un indirizzo politico che si preoccupi di associare allo sviluppo economico quello sociale. Ancora attuali, dunque, sono le parole dell'imprenditore e riformatore economico britannico Richard Cobden che nel 1835, dopo aver visitato gli Stati Uniti, scrisse: «our only chance of national prosperity lies in the timely remodelling of our system, so as to put it as nearly as possible upon an equality with the improved arrangement of the Americans»<sup>26</sup>.

## 5. Le criticità del rapporto

Le debolezze della proposta laburista risiedono, dunque, nella sua costruzione intorno all'impellente esigenza di crescita economica cui sono meramente funzionali riforme costituzionali che non sono intese come prioritarie rispetto alla risoluzione dei problemi del mondo reale e come rilevanti di per sé quando volte al potenziamento dell'assetto democratico del sistema.

Il convincimento che al diffuso malcontento popolare possa trovarsi rimedio con una crescita economica assistita da riforme costituzionali non è poi così disallineato da una tradizione laburista di gestione scomposta del malcontento diffuso, derivante da una congiuntura economica negativa, e del debole consenso al partito, ritenuto incapace di interpretare il comune sentire. La sensazione, nel secolo scorso come oggi, è quella di un partito che cavalca la crisi economica e le derive di una forma di governo parlamentare troppo sbilanciata a favore dell'Esecutivo, per tentare la scalata dei consensi riciclando una linea politica originata in un passato non così risalente. Difficile, dunque, è immaginare che le ricadute economiche e le implicazioni costituzionali delle istanze indipendentiste scozzesi così come della Brexit possano essere governate mediante il potenziamento delle aree regionali, ossia con una vivace democrazia che assiste le economie localizzate anziché frenate dal centro.

La Commissione, peraltro, ha formulato una proposta ancora superficialmente strutturata e passibile di scontrarsi con alcuni capisaldi del sistema costituzionale britannico quale il principio della sovranità parlamentare nella sua versione più ortodossa.

In sintesi, sul piano strettamente costituzionale la Commissione propone una sostanziale modifica del modello costituzionale britannico in modo da sottrarre formalmente e sostanzialmente taluni principi fondamentali all'abrogazione o alla modifica mediante legislazione ordinaria: alle norme costituzionali, aventi ad oggetto (tra gli altri) l'autonomia del governo locale e la convenzione Sewel, farebbe da scudo la nuova Assemblea

---

<sup>26</sup> R. Cobden, *England, Ireland and America* (1835), in Id., *The Political Writings of Richard Cobden*, London, 1903, 101.

delle Nazioni e delle Regioni che avrebbe potere di veto sui tentativi della Camera dei Comuni di alterarne i contenuti.

Malgrado per parte della dottrina britannica<sup>27</sup> non si tratti di una proposta di riforma radicale ma di un progetto che conferma un approccio deferente al principio della sovranità parlamentare, in verità il rapporto, i cui contenuti sono passibili di una formulazione politica più dettagliata facendo seguito ad un processo di consultazione, paventa un modello che manifesta criticità per ragioni altre.

Senza dubbio il rapporto configura una riforma entro gli argini parlamentari ovvero immagina dei correttivi funzionali alla costituzionalizzazione dei principi o delle convenzioni costituzionali che operano dall'interno dell'organo parlamentare anziché dall'esterno, ma affida alle dinamiche politiche il governo delle garanzie di tenuta della costituzionalizzazione formale e procedurale proposta: infatti, se il partito, o la coalizione di partiti, con la maggioranza alla Camera dei Comuni dovesse avere una netta maggioranza anche nella nuova Assemblea, probabilmente la riforma sarebbe vana. Il sistema di costituzionalizzazione dei principi fondamentali e delle convenzioni costituzionali proposto dal partito, dunque, ha una forte connotazione politica mentre debole è la cornice giuridica in cui è inserito che, per esempio, vede ridimensionato il ruolo delle corti di giustizia.

La sostituzione della Camera dei Lord con una seconda Camera elettiva e di ridotte dimensioni, rappresentativa delle diverse nazioni e regioni dell'Unione non affonda le radici nell'insoddisfazione nei confronti degli attuali Lord, ma nell'esigenza di una sede istituzionale di garanzia dell'osservanza delle norme costituzionali in reazione ai casi verificatisi negli ultimi anni in cui le convenzioni costituzionali esistenti – che, per definizione, non sono giustiziabili – sono state ignorate dalle recenti amministrazioni e alla constatazione che nel sistema britannico le norme costituzionali possono essere modificate o aggirate con relativa facilità, anche se poste su base statutaria (come esemplificato dall'*Early Parliamentary General Election Act 2019* che ha derogato alla procedura prevista dal *Fixed-Term Parliaments Act 2011*)<sup>28</sup>. Il profilo garantista della riforma ha connotazione procedurale intendendo rendere alcune leggi più difficili da modificare o abrogare rispetto alla semplice approvazione di una novella legislativa (come avviene attualmente). La nuova Camera elettiva avrebbe un potere di veto su qualsiasi modifica delle norme costituzionali, superabile solo con un voto a maggioranza qualificata dei Comuni.

Paventando, inoltre, la possibilità che il Parlamento approvi anche leggi che non modificano o abrogano espressamente le norme costituzionali, ma che hanno implicazioni costituzionali, la commissione suggerisce

---

<sup>27</sup> Cfr.: A. Tucker, *Entrenchment, Parliamentary Sovereignty, and the Limited Radicalism of the Brown Report*, in *U.K. Const. L. Blog*, 15-12-2022, e per la sua analisi del pensiero laburista sulla Costituzione territoriale 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*, 8-12-2022 (entrambi reperibili in <https://ukconstitutionallaw.org/>).

<sup>28</sup> Sulla proposta di riforma v. P. Sandro, *A New 'Guardian' for the British Constitution? Labour's Proposals for the House of Lords*, 7-12-2022, in <https://ukandeu.ac.uk/a-new-guardian-for-the-british-constitution-labours-proposals-for-the-house-of-lords/> (aggiornato al 31 marzo 2024).

l'attribuzione di un ruolo “consultivo” alla Corte suprema del Regno Unito: in tali casi, infatti, la seconda Camera sarebbe obbligata a deferire la questione alla Corte suprema per verificare che non sussista un tentativo di modifica o abrogazione di norme costituzionali.

Rispetto alle attuali funzioni dei Lord, dunque, la nuova Assemblea perderebbe il suo attuale potere di ritardare l'approvazione delle leggi (eccetto quelle in materia finanziaria), ma sarebbe investita del potere di veto sulla nuova categoria di statuti costituzionali “protetti”.

Il partito ha concepito questo come un modo per ottenere per il Regno Unito molti dei vantaggi di una Costituzione scritta pur preservando il principio della sovranità parlamentare, poiché non esiste ancora alcuna legge che il Parlamento non possa modificare.

A dire il vero, l'approccio del rapporto non è particolarmente innovativo nella sua sostanza, dato che ormai da almeno alcuni decenni – e certamente dopo la decisione dei Lord nel caso *R (Jackson) v Attorney-General*<sup>29</sup> – è ampiamente condiviso che il Parlamento potrebbe imporre per il futuro requisiti procedurali (o formali) per approvare una particolare legislazione. Se ne rinviene riscontro esplicito nel linguaggio enfatico della sezione 1 dello *Scotland Act 2016*<sup>30</sup> con cui si subordina all'esito del voto popolare l'abolizione del Parlamento e del Governo scozzesi.

A fronte di tale approccio, definito dagli studiosi come teoria della sovranità «manner and form»<sup>31</sup> –secondo la quale i limiti al Parlamento non possono essere normati, a meno che non siano inquadrati come limiti al modo in cui deve essere posta in essere e alla forma che deve assumere una particolare legge, la teoria ortodossa e assoluta della sovranità parlamentare impedisce qualsivoglia costituzionalizzazione delle leggi, anche sul piano procedurale o formale.

Pertanto, ove il progetto di riforma costituzionale del *Labour* dovesse trovare realizzazione, la sua tenuta attuativa non ha garanzia assoluta in quanto ancora acceso e irrisolto è il confronto tra i due antitetici approcci alla sovranità parlamentare.

Non è una novità che il Parlamento britannico approvi leggi di rango costituzionale, dunque intrinsecamente più difficili da modificare o abrogare (perché qualsiasi modifica o abrogazione deve essere esplicita e non implicita) in conseguenza dell'adesione all'UE<sup>32</sup>. Ciò che la Commissione propone di innovativo è il passaggio da un sistema formale (e implicito) a uno procedurale (ed esplicito) di costituzionalizzazione di alcune leggi. Di non trascurabile importanza per la garanzia di efficacia del progetto laburista sarà il riconoscimento di tale esplicito radicamento costituzionale di alcune

---

<sup>29</sup> *Jackson & Ors v. Her Majesty's Attorney General* [2005] UKHL 56.

<sup>30</sup> «(1) The Scottish Parliament and the Scottish Government are a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements. (2) The purpose of this section is, with due regard to the other provisions of this Act, to signify the commitment of the Parliament and Government of the United Kingdom to the Scottish Parliament and the Scottish Government. (3) In view of that commitment it is declared that the Scottish Parliament and the Scottish Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum».

<sup>31</sup> M. Gordon, *Parliamentary Sovereignty in the UK Constitution. Process, Politics and Democracy*, Oxford, 2015.

<sup>32</sup> Come riconosciuto in *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195 (Admin).

leggi del Parlamento da parte dei giudici che significherebbe il superamento irreversibile del modello ortodosso di sovranità parlamentare proposto da A.V. Dicey.

La proposta, dunque, nella sua dimensione strettamente giuridico-costituzionale non ha garanzie di risultato, ma appare ancora prima indebolita dal presupposto sul quale è stata elaborata, ossia essa è funzionale alla risoluzione dei problemi economici del Paese. In altri termini, la riforma fa leva sui fallimenti dell'amministrazione in corso, ma risulta tutt'altro che strutturata in ordine alla realizzazione del nesso tra le riforme dell'impianto costituzionale e la ripresa economica auspicata.

La storia del partito attesta che la strada verso Downing Street non può immaginarsi in discesa cavalcando i fallimenti dei Conservatori e la crisi economica in corso. Tutti i Governi si connotano per paradossi e contraddizioni che affondano le loro radici nelle dinamiche interne ai partiti prima che nelle congiunture socio-economiche che connotano il contesto in cui le relative amministrazioni operano<sup>33</sup>. Non fanno eccezione quelli laburisti; pertanto, l'aspirazione del partito a ricoprire nuovamente l'incarico di governo deve far tesoro delle rivisitazioni interne al partito maturate a partire dagli anni ottanta del secolo scorso e su quelle basi costruire una risposta convinta e convincente alle esigenze del Paese.

## 5.1 Crisi economica, sovranità parlamentare, autonomia territoriale, fiducia nelle istituzioni: il lessico di una contraddizione

Il partito, invece, per il tramite della Commissione torna a giocare la carta della decentralizzazione a fronte della constatazione dichiarata di una sorta di ossessione per la centralizzazione cresciuta nel corso di decenni che di fatto pervade il tessuto politico-costituzionale britannico. Il progetto laburista, dunque, propone la decentralizzazione – tema caro ai Laburisti – a principio della sovranità parlamentare invariato, intervenendo l'autonomia territoriale a temperare le derive di quella sovranità del Legislativo che già mezzo secolo fa il conservatore Lord Hailsham riteneva responsabile della cd. "dittatura elettiva"<sup>34</sup>, espressione volta ad indicare che quando, forte di un sistema maggioritario senza una seconda Camera veramente potente, un partito controlla la maggioranza alla Camera dei Comuni può fare più o meno ciò che vuole. Questa idea ha talmente pervaso la cultura politica britannica che quando i politici parlano di sovranità parlamentare in verità intendono la sovranità ministeriale. Ne sono testimonianza le vicende che hanno condotto il Primo Ministro Johnson dinanzi alla Corte suprema nel caso *Miller II*<sup>35</sup> ovvero le circostanze in cui il Governo centrale ha ignorato

<sup>33</sup> G. O'Hara, *New Labour in Power: Five Problems of Contemporary History*, in 94(2) *The Political Quarterly* 223 (2023).

<sup>34</sup> Lord Chancellor, Quintin Hogg, Baron Hailsham of St Marylebone, House of Commons of the United Kingdom, House of Lords, *Elective Dictatorship*, a cura di F.P. Miller, A.F. Vandome, J. McBrewster, London, 1976.

<sup>35</sup> In particolare, *R (on the application of Miller) v Prime Minister; Cherry v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41, sentenza con cui la Corte suprema ha dichiarato illegittimo il consiglio del Primo ministro alla Regina di sospendere il Parlamento (*prorogation*), annullando l'*order in council* con il quale veniva sancita la *prorogation*.

la *Sewel convention* in base alla quale il Parlamento di Westminster può legiferare nelle materie devolute previo consenso dei Legislativi sub-nazionali<sup>36</sup>.

In tale prospettiva va letta l'attenzione che la Commissione presta alle diseguaglianze tra le aree territoriali del Paese per motivare la ripresa di un processo di decentralizzazione marcato: la proposta di realizzare la *devolution* in Inghilterra si fonda sull'attribuzione di poteri relativi allo sviluppo economico. Nondimeno, la dimensione territoriale cui fa riferimento il rapporto sin dal primo capitolo è molto più complessa: il divario sul piano della crescita economica non sussiste solo tra Nord e Sud; il Regno Unito è il Paese più grande e diseguale del mondo sviluppato e tale caratteristica è destinata ad essere sempre più marcata, soprattutto se si considera che il modello economico degli ultimi due decenni ha incrementato la crescita economica di Londra e del sud-est del Regno Unito nella vana speranza che col tempo tale crescita avrebbe fagocitato anche il resto del Paese.

Secondo i Laburisti, l'illustrazione della parabola discendente britannica in ambito economico ha determinato la sfiducia dei britannici nei riguardi della politica della quale dà attestazione una dettagliata ricerca dell'*Institute for Public Policy Research*<sup>37</sup>. Ma l'aspetto più interessante del tema è che il *Labour Party* sottolinea quanto tale sfiducia sia più marcata fuori

---

<sup>36</sup> La convenzione non si applica alla legislazione delegata all'Esecutivo; questo elemento ha determinato un ruolo pervasivo dell'Esecutivo britannico nel processo di recesso e la preclusione al Legislativo sub-nazionale di qualsivoglia forma di controllo. Mentre ove una legge di Westminster insista su una materia devoluta il Parlamento scozzese può invocare la *Sewel Convention*, l'*EU (Withdrawal) Act 2018* precludeva alle aree della devoluzione anche tale possibilità, atteso che la legge affidava la complessa gestione della *retained EU law* alla legislazione secondaria dell'Esecutivo cui la convenzione costituzionale non si applica. Va ricordato, inoltre, che il caso *Miller I* (*R [on the application of Miller] v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5) aveva consentito per la prima volta di testare le conseguenze giuridiche del riconoscimento della *Sewel Convention*. L'occasione era propizia per risolvere un annoso problema volto ad assicurare certezza del diritto anche quando le leggi di Westminster interferiscano con la disciplina delle materie devolute nonché pari garanzie di accesso alla giustizia a centro e *regions*: allo stato, infatti, un progetto di legge del Parlamento di Westminster che disciplini una materia devoluta non può essere impugnato in via preventiva, potendo tutt'al più impugnarsi una legge di Westminster se approvata senza il consenso dei Legislativi sub-nazionali; peraltro, la prestazione del consenso presuppone un esame del progetto alla luce del riparto di competenze Legislativi sub-nazionali/Parlamento di Westminster ed un eventuale ricorso al giudice per dirimere eventuali dubbi interpretativi, possibilità quest'ultima non ammessa dalla Corte suprema nel caso *Miller*; i giudici supremi hanno limitato fortemente il campo di applicazione della *Sewel convention*, circoscritto alle materie devolute, attribuendole mera valenza politica e negando che sia azionabile in giudizio. La Brexit ha fomentato preesistenti tensioni tra centro e *regions*, destinate dunque a persistere a meno dell'introduzione di correttivi alle dinamiche del processo devolutivo che intervengono proprio sulla convenzione: v., tra gli altri, J. Sargeant, *The Sewel Convention Has Been Broken by Brexit – Reform Is Now Urgent*, in *Institute for Government Blog*, 21-01-2020, in <https://www.instituteforgovernment.org.uk/article/comment/sewel-convention-has-been-broken-brexit-reform-now-urgent> (aggiornato al 31 marzo 2024).

<sup>37</sup> Institute for Public Policy Research, *Trust Issues. Dealing with Distrust in Politics*, a cura di H. Quilter-Pinner, R. Statham, W. Jennings, V. Valgarðsson, December 2021, consultabile in <https://www.ippr.org/articles/trust-issues> (aggiornato al 31 marzo 2024).

Londra e nel sud-est: in particolare, la fiducia nell'amministrazione centrale diminuisce man mano che ci si allontana da Westminster e da Whitehall<sup>38</sup>.

La sfiducia è molto più profonda che nella maggior parte degli altri Paesi, tra le più radicate tra i 40 Paesi sviluppati dell'OCSE e la più marcata tra i Paesi del G7. Se dieci anni fa il 50% dei britannici dichiarava di fidarsi del Governo centrale, oggi tale percentuale è scesa al 35%. E non si tratta di sfiducia nelle forze di pubblica sicurezza, nella pubblica amministrazione e nei politici locali, ma nei confronti dell'amministrazione centrale: secondo il rapporto la metà degli elettori inglesi, gallesi e scozzesi pensano che «it doesn't matter who you vote for, nothing will ever really change in Britain»<sup>39</sup>.

Senza dubbio il comportamento tenuto dai politici britannici non ha aiutato. Dallo scandalo delle spese dei parlamentari, si sono moltiplicate dichiarazioni di impegno a garantire integrità, maggiori trasparenza, responsabilità e professionalità. Purtuttavia, conflitto di interessi, clientelismo e deprecabili standard di condotta continuano a ricorrere: una ricerca sui Lord nominati dal 2001 ha concluso che «lifetime appointments to Britain's Upper House are being sold to wealthy donors»<sup>40</sup>; a quindici degli ultimi sedici tesoriери del Partito conservatore è stato offerto un seggio alla Camera dei Lord e ciascuno di essi ha donato più di 3 milioni di sterline<sup>41</sup>. I recenti Governi conservatori hanno spesso ignorato il Codice Ministeriale e i ministri responsabili di comportamenti moralmente o eticamente inaccettabili restano impuniti. La Camera dei Comuni non è immune dagli scandali: i membri del Congresso americano non possono svolgere altra professione in corso di mandato, ma un quarto dei parlamentari conservatori britannici ha una seconda occupazione.

Ciò premesso, secondo i Laburisti l'efficienza delle amministrazioni devolute non si misura sulla base del confronto con l'inefficienza dell'amministrazione centrale quanto sulla base della maggior prossimità alla cittadinanza. Tema, questo, che riconosce un ruolo significativo anche alle amministrazioni locali i cui ambiti di competenza sono di fatto ampiamente circoscritti e sottoposti a interferenze da parte del Governo centrale. Ne è testimonianza la crescente numerosità dei dipendenti pubblici a livello centrale rispetto a quella registrata a livello locale. Il governo locale, non solo in Inghilterra, ma anche in Scozia, è stato ridotto, nella migliore delle ipotesi, a una sorta di agente del Governo centrale, costantemente in

---

<sup>38</sup> «Geography is also an important factor shaping political trust ... . Using British Election Study Internet Panel data with geographic identifiers, we find that distance from Westminster among respondents living in England (we do not include Scotland, Wales, or Northern Ireland in the graph as those regional distinctions are highly correlated with distance) is related to trust in politicians – with those who live further away from the UK's parliament reporting lower levels of trust in the MPs that serve there» (Ivi, 18).

<sup>39</sup> Labour Party, *A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy*, Report of the Commission on the UK's Future, cit., 27.

<sup>40</sup> J. Sinclair, *Can the Law Tackle Contested Appointments in The House Of Lords?*, Centre for the Study of Corruption, University of Sussex, 18-06-2021, in <https://blogs.sussex.ac.uk/centre-for-the-study-of-corruption/2021/06/18/cash-for-peerage-cruddas/> (aggiornato al 31 marzo 2024).

<sup>41</sup> A. Allegretti, *What Are the Sleaze Scandals Facing Downing Street?*, in *The Guardian* (online), 08-11-2021.

competizione per la distribuzione di risorse in rapida diminuzione. Il Partito rimarca, pertanto, quanto gli elettori desiderino essere ascoltati e che più decisioni siano assunte a livello locale, nelle istituzioni più vicine ai cittadini e ai servizi pubblici di cui auspicano il miglioramento.

La Scozia attesta che Whitehall e Westminster sono centri remoti tanto quanto lo erano quando il 45% del popolo scozzese votò per l'indipendenza in occasione del referendum del 2014. Ma tale sensazione si è diffusa a macchia d'olio in tutto il Paese: sebbene il Regno Unito possa sembrare affetto da fratture irrimediabili, diffuso è il convincimento che il Paese stia andando nella direzione sbagliata e che sia necessario un cambiamento radicale; sia che abbiano votato per il *leave* o per il *remain*, gli elettori concordano sul fatto che è necessario un ripensamento radicale della struttura del potere politico e un ripensamento nella distribuzione delle risorse finanziarie nel Regno Unito.

Il Regno Unito, dunque, continua ad assumere le sembianze di uno Stato unitario e a considerarsi il micromanager dell'intero Paese malgrado una complessità territoriale crescente e a fronte di un nazionalismo scozzese e di istanze identitarie che si riempiono di contenuti più maturi di quelli sviluppati in costanza di Brexit e si alimentano dell'insoddisfazione sul piano economico e politico che esige una valvola di sfogo nelle istituzioni e in nuovi canali di cooperazione intergovernativa.

In tale quadro il Partito laburista formula una proposta fondata sulla preservazione della sovranità parlamentare seppur imputando al suo esercizio nel raccordo Governo-Parlamento le principali responsabilità in ordine alla crisi economica che il Paese attraversa e alla sfiducia dell'elettorato nei confronti della politica e delle istituzioni. La sfiducia corrosiva degli elettori nei confronti delle istituzioni, dunque, non è imputabile unicamente alla cattiva condotta ministeriale, affondando le sue radici nella percezione diffusa che il Governo disattenda le aspettative di crescita economica e ignori politicamente le istanze della cittadinanza. Una storia non così nuova per i Laburisti, che potrebbero commettere gli stessi errori del passato.

## 6. Riflessioni conclusive

Il proposito laburista, dunque, è quello di decentralizzare il potere per consentire un cambiamento economico e politico diretto a livello locale. Nel dettaglio, mediante la costituzionalizzazione del principio di sussidiarietà, un articolato riparto di competenze centro-periferie e l'adozione di legislazione promossa a livello locale come nella tradizione che risale all'epoca vittoriana in cui le riforme del governo locale muovevano dal basso, l'idea è quella di mettere il Governo sotto pressione costituzionale per ottenere maggiore eguaglianza sul piano economico in tutte le aree territoriali del Paese.

La Commissione Brown è senza dubbio indirizzata a mantenere unito il Regno anziché a favorirne la disgregazione. Il punto debole del progetto, che fa perno intorno alla cooperazione multilivello, è tuttavia la sua cornice giuridica costruita sul principio della sovranità parlamentare che allo stato

si configura come la vera criticità del sistema costituzionale<sup>42</sup>. Ma non va dimenticato che l'obiettivo di Keir Starmer, leader del *Labour*, è quello di riportare il partito al Governo: seppur biasimando un sistema in cui i controlli istituzionali e culturali sul potere esecutivo sono stati indeboliti<sup>43</sup>, e constatando apertamente che l'Esecutivo ha strumentalmente richiamato il principio della sovranità parlamentare come pretesto per fare qualunque cosa fosse politicamente conveniente, in verità anche Starmer non sembra incline a ridimensionare la centralità della Camera dei Comuni; tanto più se si considera che uno dei suoi consiglieri, Lord Mandelson, ha bocciato la proposta Brown di una seconda Camera elettiva dichiarando che «we haven't even got to the stage in this country of agreeing that we want self-governing nations and regions, let alone doing away with the entire role and purpose of the House of Lords in order to create a second chamber that would entrench those rights. ... we've got to have a far deeper conversation and analysis about this than has taken place to date. ... we haven't had a substantive discussion about it in our own party, let alone a debate in the country. And yet we're told six months away from a general election, all this is going to happen, abracadabra, in the first term of a Labour government. Well, I mean there are real issues of principle. There's a real question mark over the continuing, necessary role of the House of Lords. There are other questions, by the way, about reforming the House of Lords. Its numbers, its members, how they're appointed. The hereditaries and the by-elections, et cetera, all of which I'm absolutely up for. Let's have that serious discussion about how the House of Lords has got to be changed. But that's quite separate from a completely different set of proposals to do away with the whole thing»<sup>44</sup>.

Non che i parlamentari siano sempre necessari per portare a termine le cose. È sufficiente ricordare le ricadute sull'equilibrio tra i poteri legislativo ed esecutivo dell'*EU (Withdrawal) Act 2018*, che abrogava lo *European Communities Act 1972* e con la cui entrata in vigore le norme comunitarie in vigore nel Regno Unito prima della Brexit acquisivano rango primario nell'ordinamento britannico generando una nuova categoria di fonti normative denominata *retained EU law* per il tramite della quale era assicurata una persistente applicazione del diritto comunitario sul territorio britannico anche dopo la formalizzazione della decisione di recedere dall'Unione: tuttavia, la previsione normativa della delega parlamentare al Governo, quanto a modifica ovvero abrogazione della *retained EU law*, ha

---

<sup>42</sup> Sulla pressione cui oramai è sottoposta la sovranità diceyana del Parlamento in costanza dei cambiamenti recenti del sistema costituzionale britannico v. A. Torre, *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, numero speciale, 745.

<sup>43</sup> *The Economist* lo definisce un «institutionalist», che biasimava il disprezzo di Boris Johnson per le norme e promette ora di agire secondo le regole, ma al contempo un «instrumentalist» che persegue l'obiettivo prioritario di riconquistare la maggioranza parlamentare: v. *The Conservative Party's Oppenheimer Syndrome*, in *The Economist* (online), 20-03-2024.

<sup>44</sup> La trascrizione dell'intervista del Lord Speaker McFall a Lord Mandelson è in *Lord Speaker's Corner*, 24-01-2024, consultabile in <https://www.parliament.uk/business/news/2023/february-2023/lord-speakers-corner/> (aggiornato al 31 marzo 2024).

evidenziato un progressivo indebolimento dell'organo legislativo, complice la pandemia che ha a sua volta mostrato l'impotenza del Parlamento di fronte alla proliferazione della normativa legislativa secondaria posta in essere dall'Esecutivo<sup>45</sup>.

A ciò si aggiunga un'ulteriore considerazione: quando un Governo gode del sostegno di una forte maggioranza parlamentare, il controllo del Giudiziario sulla sua attività assume un significato pregnante. E che si condivida o meno l'analisi di Lewis Graham dell'Università di Oxford<sup>46</sup>, secondo il quale la Corte suprema sotto la presidenza di Lord Reed nel 2020 ha manifestato una evidente tendenza a schierarsi con le autorità pubbliche piuttosto che con i singoli individui, in particolare con il Governo centrale, il rapporto della Commissione e il leader del Partito laburista sembrano inclini a favorire tale tendenza: Starmer, per esempio, promette di ridurre i motivi per perdere tempo in controlli giudiziari che bloccano grandi progetti infrastrutturali<sup>47</sup>.

La proposta nel suo complesso, dunque, lungi dal trovare immediata attuazione e passibile di rimaneggiamenti e stravolgimenti, fa perno intorno a capisaldi dell'ordinamento costituzionale britannico – il principio della sovranità parlamentare – e della tradizione riformista laburista – governo locale e *devolution*, riforma della Camera alta –, ma con la compressione del ruolo del Giudiziario quale garante della tenuta del sistema, bilanciata dalla forma di governo così come della forma di Stato, svela tutte le sue contraddizioni e induce a condividere, allargando la prospettiva visuale dalla Camera dei Lord all'intero equilibrio del sistema, le parole di Lord Mandelson secondo il quale il progetto laburista «is a sort of multi-layered cake with an assortment of very diverse ingredients in it with a thin layer of icing at the top»<sup>48</sup>: una sorta di specchietto per le allodole che invita alla prudenza.

Pamela Martino  
Dip.to Jonico in Sistemi Giur. ed Econ. del Mediterraneo  
Università degli studi di Bari "Aldo Moro"  
[pamela.martino@uniba.it](mailto:pamela.martino@uniba.it)

---

<sup>45</sup> Anche l'organo legislativo non ha fatto mistero della sua difficoltà a controllare l'attività dell'Esecutivo. V., in proposito, il rapporto della *Select Committee on the Constitution*, intitolato *Brexit Legislation: Constitutional Issues* (Sixth Report of Session 2019-21 – 09-06- 2020 - HL Paper 71), in [www.parliament.uk](http://www.parliament.uk).

<sup>46</sup> L. Graham, *The Reed Court by Numbers: How Shallow is the 'Shallow End'?*, in *UK Const. L. Blog*, 04-04-2022, disponibile su <https://ukconstitutionallaw.org/>.

<sup>47</sup> *Keir Starmer's speech to the North East Chamber of Commerce*, 03-11-2023, in <https://labour.org.uk/updates/press-releases/keir-starmer-s-speech-to-the-north-east-chamber-of-commerce/> (aggiornato al 31 marzo 2024).

<sup>48</sup> *Lord Speaker's Corner*, 24-01-2024, cit.

