

La scrittura della (e nella) costituzione britannica. Riflessioni a margine del report della Commission on the UK's Future

di Maria Dicosola

Abstract: *The writing of (and within) the British Constitution. Consideration about the report of the Commission on the UK's Future – According to the sixth chapter of the report of the Commission on the UK's Future - Renewing the Purpose of the United Kingdom – the United Kingdom is witnessing a constitutional moment, due to the economic crisis and the loss of the trust of the people in democracy, requiring a wide constitutional reform. To this aim, the Brown commission suggests the adoption of a new constitutional statute – based on a strict pre-legislative scrutiny – introducing *inter alia* a catalogue of social rights. This paper provides for a comment of the proposed constitutional statute, with particular reference to some problematic issues concerning the sources of the UK political constitution and the effectiveness of social rights.*

Keywords: Constitution; Constitutional laws; Social rights

1879

1. Introduzione

Il sesto capitolo delle raccomandazioni del report della *Commission on the UK's Future*, intitolato *Renewing the Purpose of the United Kingdom*, è dedicato al tema del rinnovamento degli obiettivi politici, sociali ed economici del Regno Unito, alla luce delle criticità dell'attuale momento storico, caratterizzato, secondo la commissione Brown, da una significativa crisi economica e democratica. Queste circostanze, secondo il report, caratterizzano il cruciale *constitutional moment*¹ attraversato dal Regno Unito, che giustifica una significativa trasformazione costituzionale.

Il tema, dunque, è strettamente interconnesso con il dibattito sulla costituzione e sui diritti sociali nel Regno Unito, a cui il report dedica uno spazio significativo.

Con riguardo al tema della riforma costituzionale, si propone l'adozione di una legge costituzionale di carattere ampio, dedicata alla codificazione delle regole di riparto del potere politico e alla dichiarazione degli obiettivi del Regno Unito. Le raccomandazioni si concentrano, da una

¹ Nell'accezione teorizzata da B. Ackermann nella trilogia sull'evoluzione della storia costituzionale statunitense: B. Ackermann, *We The People: Foundations*, Cambridge (MA), 1991; Id., *We the People, Volume 2: Transformations*, Cambridge (MA), 2000; Id., *We the People, Volume 3: The Civil Rights Revolution*, Cambridge (MA), 2018.

parte, sugli aspetti relativi alla fonte del diritto prescelta per la realizzazione di tale progetto e alle tecniche di *drafting* legislativo e, dall'altra, sui contenuti. Sotto il primo profilo, si dichiara la preferenza per l'adozione di un atto normativo nella forma di *constitutional statute* e si definiscono gli strumenti di democrazia partecipativa che dovranno accompagnarne il procedimento di adozione. Le raccomandazioni di merito, oltre a proporre un rafforzamento del processo devolutivo, sulla base del principio di sussidiarietà², dedicano particolare attenzione ai diritti, con specifico riguardo ai diritti sociali, la cui posizione, nell'ordinamento costituzionale britannico, è controversa.

Le raccomandazioni che qui si commentano, dunque, suggeriscono alcune riflessioni, da una parte, sulla problematica della scrittura della (e nella) costituzione, che ha animato il dibattito dottrinale e politico nel Regno Unito dagli anni settanta del novecento – al quale lo stesso partito laburista ha offerto un contributo significativo – e dall'altra, sull'altrettanto controverso tema dei diritti sociali, ai quali la commissione Brown intende riconoscere dignità costituzionale, attraverso la codificazione nel testo costituzionale proposto.

2. L'eccezionalità e le riforme della costituzione britannica

L'eccezionalità del Regno Unito nell'ambito del diritto costituzionale comparato è ben nota. La costituzione britannica, infatti, in contrapposizione al modello delle costituzioni moderne, inaugurato dal testo statunitense del 1787, non è codificata in una norma scritta gerarchicamente superiore adottata da un organo espressione di potere costituente. Al contrario, i principi della sovranità parlamentare, della *rule of law* e della separazione dei poteri, su cui l'edificio costituzionale si fonda³, e le regole che ne danno attuazione, sono desumibili da una pluralità di fonti scritte – che includono leggi del Parlamento, fonti storiche non parlamentari, europee e dottrinali – e non scritte – sotto forma di convenzioni e fonti di *common law*⁴.

Il Regno Unito, dunque, possiede una costituzione in senso tradizionale⁵, che esclude la necessità della codificazione allo scopo di sottrarre all'area della consuetudine la disciplina dei diritti individuali e dell'organizzazione dei poteri⁶. È su queste basi che si consolida in Inghilterra l'idea della costituzione politica, descritta da Edmund Burke

² Su cui si rinvia al contributo, in questo numero monografico, di L. Dell'Atti, *Contro la centralizzazione. La cultura dell'autonomia territoriale del Labour nelle dinamiche informali delle intergovernmental relations*.

³ Delineati da A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, London, 1885, trad. it. a cura di A. Torre, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, 2003.

⁴ Sul pluralismo di fonti e principi quale elemento caratterizzante la costituzione britannica, cfr. A. Torre, *Regno Unito*, Bologna, 2005, in part. 47-63.

⁵ A. King, *The British Constitution*, Oxford, 2007, 1-14.

⁶ In tal senso, la costituzione storico-evolutiva britannica si contrappone al modello delle costituzioni scritte, secondo la classificazione di H. Mohnhaupt, D. Grimm, *Costituzione. Storia di un concetto dall'antichità ad oggi*, ed. it. a cura di M. Ascheri, S. Rossi, Roma, 2008, 131-134.

come un'eredità trasmessa dai padri alla posterità⁷: secondo tale concezione, la costituzione si forma attraverso la creazione graduale di regole di condotta, di carattere consuetudinario, in costante mutamento. In tale sistema, secondo la celebre definizione di Griffith, la costituzione altro non è che «no more and no less than what happens»⁸.

A fondamento di tale assetto costituzionale si collocano ragioni di carattere storico e teorico-giuridico: nel corso della storia del Regno Unito, in mancanza di radicali eventi di rottura costituzionale, non si sono mai realizzate le condizioni per la necessità di formalizzare un nuovo sistema di principi e valori in un testo costituzionale⁹. In effetti, se si escludono le guerre civili degli anni quaranta del seicento – che hanno dato luogo all'unico, seppur breve, esperimento di codificazione costituzionale, attraverso l'*Instrument of Government* di Cromwell – il costituzionalismo britannico si delinea per tappe progressive, nelle quali il principio di sovranità parlamentare¹⁰ si è imposto quale argine ai tentativi assolutistici della monarchia e ai rischi di degenerazione democratica. Tale ultimo principio, centrale nella costituzione britannica, rappresenta il principale ostacolo giuridico all'adozione di una costituzione codificata¹¹.

È su queste basi che si fonda il mito della superiorità della costituzione britannica, nella sua eccezionalità, descritta plasticamente nel dialogo tra Posdnap e lo straniero nel romanzo di Charles Dickens *Our Mutual Friend*. Tale mito comincia ad incrinarsi a partire dagli anni settanta del secolo scorso, per una serie di fattori, riconducibili alla crisi dell'identità nazionale e del ruolo di potenza mondiale del Regno Unito per effetto della disgregazione dell'Impero britannico, alle ripercussioni sul piano politico delle rivendicazioni di maggiori spazi di partecipazione democratica nel contesto della rivoluzione culturale degli anni sessanta¹² e alla crisi economica degli anni ottanta, che ha messo in discussione il consolidato sistema del *welfare state*. In tale contesto la costituzione britannica – mai, dopo gli scritti di Dicey e Bagehot, sottoposta ad analisi critica – è diventata oggetto di studio e riflessione, sul piano dottrinale e politico¹³. Alla luce dei limiti di tale assetto costituzionale, sono state dunque avanzate diverse proposte di riforma, volte alla codificazione in forma scritta dei principi costituzionali fondamentali, di carattere olistico o particolaristico, considerate quali precondizioni per la ripresa economica¹⁴. I progetti olistici di riforma, nell'intento di sostituire l'intera *political constitution* con una *legal constitution*, proponevano la scrittura “della” costituzione, in un documento unitario codificato, collocato al vertice di un sistema gerarchico delle fonti, garantito da procedure aggravate di revisione e dal controllo di

⁷ E. Burke, *Reflections on the Revolution in France*, London, 1790.

⁸ J.A.G. Griffith, *The Political Constitution*, in 42(1)*The Modern Law Review* 1 (1979).

⁹ M. Loughlin, *The British Constitution. A Very Short Introduction*, Oxford, 2024, 6-18.

¹⁰ Che tuttavia oggi appare un principio in crisi, costretto a competere con numerosi antagonisti, come messo in luce da A. Torre, *Il fantasma della sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, numero speciale, 745-768.

¹¹ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, Oxford-Portland (OR), 2009, 215.

¹² A. King, *The British Constitution*, cit., 63-80.

¹³ A partire dal volume di N. Johnson, *In Search of the Constitution*, Oxford–New York, 1980.

¹⁴ M. Loughlin, *The British Constitution*, cit., 36-41.

costituzionalità. I progetti particolaristici intendevano invece introdurre specifiche riforme, attraverso l'uso della scrittura “nella” costituzione.

Se, da una parte, i progetti di codificazione, per le ragioni teoriche e storiche menzionate, non hanno mai avuto successo, dall'altra, specie a partire dagli anni settanta del secolo scorso, la revisione costituzionale – attraverso l'adozione di leggi di derivazione parlamentare – ha conosciuto una particolare vivacità. In tal senso, la flessibilità della costituzione ha finito per favorirne la capacità di adattamento in considerazione delle radicali trasformazioni sociali, economiche e politiche che il Regno Unito ha attraversato. Tuttavia, tali circostanze non sciolgono alcuni nodi irrisolti del complesso sistema costituzionale britannico, che, da una parte, non garantisce un adeguato rispetto del principio di certezza del diritto¹⁵, e, dall'altro, nel rispetto della preminenza del principio costituzionale di sovranità parlamentare, finisce per affidare quasi esclusivamente al Parlamento – e dunque anche alle maggioranze governative – la fondamentale funzione di definizione dei principi e delle regole costituzionali.

Il report della *Commission on UK's Future*, nell'affrontare il tema del rinnovamento degli obiettivi del Regno Unito, sollecita riflessioni sulle complesse problematiche sulla natura e le prospettive di riforma, che si intrecciano, necessariamente, con il ruolo della scrittura nella costituzione britannica.

2.a La scrittura della costituzione

L'idea di una riforma olistica della costituzione, che abbandoni il modello della *political constitution* a favore di una *legal constitution*, si radica nell'osservazione delle criticità del sistema britannico. In primo luogo, la scrittura della costituzione risponde, secondo i suoi sostenitori, all'esigenza di garantire il principio di certezza del diritto, che sul piano costituzionale è particolarmente debole¹⁶: a differenza delle costituzioni moderne, infatti, la costituzione del Regno Unito non chiarisce gli obiettivi, i principi e le regole fondamentali sui cui l'ordinamento costituzionale si fonda, che sono invece desunti dalla dottrina. Al contrario, la scrittura in un documento rigido, sovraordinato rispetto alle altre fonti del diritto, garantirebbe tale funzione. Una costituzione in senso moderno, secondo i sostenitori della scrittura della costituzione, richiederebbe l'introduzione di un sistema di giustizia costituzionale, che, nell'assicurarne la rigidità, rafforzerebbe ulteriormente il principio di certezza¹⁷. Inoltre, una costituzione scritta consoliderebbe la frammentata identità nazionale britannica, garantendo al tempo stesso le identità delle aree devolute, la cui sfera di autonomia sarebbe sottratta alla

¹⁵ Su cui v. A. Torre, *Certezza del diritto e rule of law nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2023, 2, 545.

¹⁶ Cfr. in tal senso R. Blackburn, *Enacting a Written Constitution for the United Kingdom*, in 36(1) *Statute Law Review* 1 (2015), e A. Blick, *Beyond Magna Carta. A Constitution for the United Kingdom*, Oxford-Portland (OR), 2015.

¹⁷ Riconosce particolare rilievo al *judicial review of legislation* F. Mount, *The British Constitution: Recovery or Decline?*, London, 1992.

discrezionalità delle scelte delle maggioranze parlamentari¹⁸, e offrirebbe più efficaci strumenti di limitazione da eventuali abusi nell'esercizio tanto del potere esecutivo, quanto del potere legislativo¹⁹. In tal senso, una costituzione scritta costituirebbe un'autentica espressione di democrazia e contribuirebbe a superare i limiti del sistema di governo maggioritario del Regno Unito²⁰. Non è un caso che le prime proposte di riforma radicale della costituzione britannica, volte a introdurre un testo scritto rigido e garantito, che includesse un *bill of rights* e assicurasse forme di decentramento territoriale, siano state avanzate nel contesto della critica della *elective dictatorship* nell'ambito della forma di governo britannica²¹.

La tesi della necessità della codificazione della costituzione a garanzia della democrazia, tuttavia, è tutt'altro che unanime e la *political constitution* continua a essere considerata un valido strumento di garanzia dei principi democratici nel Regno Unito. Come è stato osservato, la peculiare costituzione britannica ha dimostrato una notevole capacità di resistenza alle molteplici crisi che, negli ultimi anni, ne hanno messo in discussione le fondamenta, come l'emergenza pandemica, la Brexit e le degenerazioni populistiche²². Al contrario, l'esistenza di una costituzione scritta non pare essere una assoluta garanzia contro le regressioni costituzionali, che hanno in effetti interessato Paesi con una solida tradizione di costituzioni scritte. I limiti del sistema politico britannico, secondo tale orientamento, non si risolvono attraverso la codificazione, ma rinvigorendo i principi della democrazia costituzionale e ripristinando la fiducia dei cittadini nei confronti del sistema politico e delle istituzioni²³. Inoltre, si sottolinea come all'adozione di una costituzione codificata facciano da ostacolo le incertezze sulla definizione del concetto di popolo – frammentato in tre diverse nazioni – che invece nei progetti di costituzione scritta è presentato in termini di unitarietà, e di conseguenza sugli eventuali caratteri del potere costituente²⁴.

Tali incertezze sul piano teorico spiegano le difficoltà di realizzazione dei progetti di adozione di una costituzione scritta per il Regno Unito, nonostante si siano susseguiti numerosi tentativi, che si riflettono sia sul piano procedurale che sul piano sostanziale.

Sotto il primo profilo, le diverse proposte che si sono succedute nel corso del tempo non hanno sciolto le incertezze riguardo l'effettività del

¹⁸ A. Blick, *Beyond Magna Carta*, cit. Alcuni autori promuovono l'introduzione di un sistema federale attraverso la costituzione scritta: F. Mount, *The British Constitution*, cit.

¹⁹ F. Mount, *The British Constitution*, cit.

²⁰ R. Gordon, *Repairing British Politics. A Blueprint for Constitutional Change*, London, 2010.

²¹ Secondo la celebre definizione, negli anni settanta, di Lord Hailsham. Sul punto, cfr. A. King, *The British Constitution*, cit., 82-84.

²² B.C. Jones, *In Defence of the UK's Unwritten Constitution*, Institute for Government, 2023; Id., *A (Brief) Case Against Constitutional Supremacy*, in R. Johnson, Y. Yi Zhu (Eds.), *Sceptical Perspectives on the Changing Constitution of the United Kingdom*, Oxford-New York-London-New Delhi, 2023, 17-36.

²³ A tal fine, l'istituzione di una seconda camera elettiva sarebbe molto più efficace come rileva P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom. A Contextual Analysis*, Oxford-Portland (OR), 2012, 300-306.

²⁴ È per queste ragioni che J.E.K. Murkens sostiene che la priorità per il RU non sia l'adozione di una Cost. scritta ma la sua ricostituzione: J.E.K. Murkens, *A Written Constitution: A Case Not Made*, in 41(4) *Oxford Journal of Legal Studies* 1 (2021).

principio di sovranità popolare, al quale il processo di adozione di una *legal constitution* deve necessariamente essere ricondotto, e il futuro della sovranità parlamentare nel Regno Unito. Si spiegano in tal senso le problematiche relative all'individuazione dell'organo competente all'adozione della costituzione e delle modalità del bilanciamento tra i meccanismi della democrazia rappresentativa, diretta e partecipativa nell'eventuale processo costituente, nonostante l'intento, a più riprese dichiarato, di collocare l'eventuale adozione di una costituzione scritta in un contesto di ampia consultazione popolare.

I primi progetti di costituzione scritta per il Regno Unito sono stati redatti da gruppi di studiosi e/o politici, esperti nel campo del diritto costituzionale. Nel 1991, l'*Institute of Public Policy Research*, con la pubblicazione del documento *The Constitution for the United Kingdom*, composto da 129 articoli e 6 annessi, proponeva una riforma elettorale, un catalogo dei diritti, nuovi criteri di selezione delle cariche di Primo Ministro e di vice Primo Ministro, l'istituzione di un Ministero della Giustizia, di una nuova seconda camera e di assemblee devolute in Scozia, Galles, Irlanda del Nord e nelle regioni inglesi, procedure aggravate di revisione costituzionale, la codificazione del principio di sussidiarietà, oltre che l'istituzione di una Corte Suprema con funzioni di giustizia costituzionale. Hanno fatto seguito le bozze di costituzione redatte rispettivamente da Tony Benn nel 1993, che si proponeva di istituire un Commonwealth federale sotto la guida di un capo di stato elettivo, dagli studenti dell'Università di Oxford nel 2006 e da Richard Gordon nel 2010. Negli stessi anni, Vernon Bogdanor e Stephen Hockman costituivano un *Constitution Working Group* con l'obiettivo di indagare problematiche e prospettive della codificazione costituzionale²⁵.

Si inseriva in questo contesto la proposta di ampliare gli spazi della democrazia partecipativa nel processo costituente²⁶, attraverso l'istituzione di una *constitutional convention*²⁷.

Tuttavia, nell'ambito dell'ambizioso progetto di approvazione di una costituzione scritta che ha preso avvio nella sessione parlamentare del 2010-15, in attuazione del programma del governo di coalizione Cameron-Clegg²⁸, non è stata istituita una *constitutional convention* e l'incarico di redigere un

²⁵ Come descritto da E.K. Murkens, *A Written Constitution*, cit.

²⁶ In linea con quanto auspicato da V. Bogdanor, *The New British Constitution*, cit., 291-310.

²⁷ Le *constitutional conventions* sono strumenti di democrazia rappresentativa, nella forma di organi assembleari rappresentativi in genere istituiti allo scopo di adottare una nuova Costituzione o riformare un testo costituzionale esistente. A seconda del modello prescelto nei singoli casi concreti, è possibile consentire la partecipazione alle *constitutional convention* di cittadini estranei al circuito della politica. Nell'ambito di tale strumento partecipativo, nel Regno Unito hanno trovato particolare diffusione le *civil society conventions*, assemblee miste che consentono la partecipazione sia di politici che di cittadini comuni, e le *citizens' assemblies*, i cui componenti sono sorteggiati casualmente da un campione di cittadini dal quale possono essere esclusi i politici. Sul punto si v. ampiamente T. Brown, *Constitutional Conventions: Possible Options in the New Parliament*, House of Lords, Library Note, 20 March 2015, LLN 2015/008. Riguardo le proposte di *constitutional convention* volte all'adozione di una costituzione scritta, cfr. A. Renwick, R. Hazell, *Blueprint for a UK Constitutional Convention*, London, 2017.

²⁸ L'adozione di una costituzione codificata costituiva uno degli obiettivi del manifesto del 2010 del partito liberaldemocratico.

progetto costituzionale veniva affidato al *House of Commons Political and Constitutional Reform Select Committee*, in collaborazione con il *Centre for Political and Constitutional Studies* del *King's College* di Londra. La partecipazione dei cittadini non veniva esclusa ma realizzata attraverso il più flessibile strumento della consultazione pubblica, che si apriva con la pubblicazione, nel 2014, del report *A New Magna Carta?*²⁹. I cittadini così, venivano consultati sull'opportunità e gli eventuali contenuti di una costituzione codificata, sulla base di tre progetti costituzionali, redatti dalla commissione: un *Constitutional Code* adottato dal Parlamento ma privo di forza di legge, riepilogativo degli elementi e dei principi essenziali della costituzione britannica; un *Constitutional Consolidation Act*, volto a consolidare sotto forma di legge unitaria le numerose leggi di carattere costituzionale, la *common law*, la prassi parlamentare e le convenzioni costituzionali; una *Written Constitution*, una proposta di legge fondamentale che disciplinava le regole di governo e i rapporti tra stato e cittadini, oltre a introdurre alcune innovazioni costituzionali.

Mentre i primi due progetti si connotavano per un carattere conservatore, volto a formalizzare principi e regole già consolidati nell'ordinamento costituzionale britannico, con riguardo sia ai contenuti che allo *status* giuridico e alle procedure di revisione della costituzione, il progetto di *Written Constitution* si poneva in un rapporto di rottura radicale rispetto alla tradizionale *political constitution* britannica: qualora approvata, la costituzione, sul modello della *legal constitution*, si sarebbe collocata quale norma fondamentale al vertice delle fonti e sarebbe stata garantita da un procedimento di revisione costituzionale aggravato, oltre che da un sistema di giustizia costituzionale, affidato alla High Court of England and Wales, alla Court of Session of Scotland, alla High Court of Northern Ireland e alla Supreme Court, di nuova istituzione.

La consultazione si è realizzata attraverso l'invito ad inviare commenti sui progetti, oltre che con seminari e conferenze, questionari e una competizione per la redazione del preambolo dell'eventuale futura costituzione britannica, anche avvalendosi dell'utilizzo di strumenti di comunicazione digitale, riservando in particolare ampio spazio ai social media.

La pubblicazione dei report coincideva con due eventi di notevole portata storica e politica ritenuti dagli stessi componenti della commissione, da numerosi esponenti della politica, del mondo accademico e dalla società civile, *constitutional moments* la cui rilevanza richiedeva e giustificava l'adozione di una nuova costituzione per il Regno Unito: tali erano considerati l'ottocentesimo anniversario dell'emanazione della Magna Carta e il referendum sull'indipendenza della Scozia.

Sulla base degli esiti della consultazione, che ha visto un'ampia partecipazione di cittadini, la commissione pubblicava una *pocket constitution*, che sintetizzava in un documento unitario le possibili opzioni di riforma, da sottoporre ad un'eventuale ulteriore fase di consultazione³⁰. Ad ogni modo,

²⁹ HC *Political and Constitutional Reform Committee, A New Magna Carta?*, Second Report of Session 2014-15, HC 463.

³⁰ HC *Political and Constitutional Reform Committee, Second Report on A New Magna Carta?*, Second Report of Session 2014-15, HC 599.

il progetto, sia pure ambizioso, non ha avuto seguito: al termine della sessione parlamentare, la commissione è stata sciolta e non ricostituita.

Nel 2017, a seguito dell'esito positivo del referendum che ha sancito il recesso del Regno Unito dall'Unione Europea, ulteriore fatto storico considerato un *constitutional moment*, il tema della convocazione di una *constitutional convention*, per valutare possibili riforme costituzionali – tra le quali anche l'adozione di una costituzione codificata – tornava nell'agenda politica di diverse formazioni politiche, tra le quali anche il partito laburista.

Tuttavia, una *constitutional convention* con lo scopo di adottare una costituzione codificata non vedrà mai la luce. La scarsa cultura di una cultura della *legal constitution*³¹, la mancanza di volontà politica³² e la scarsa efficacia degli strumenti di democrazia partecipativa sembrano aver contribuito significativamente al fallimento dei progetti descritti.

Le raccomandazioni contenute nel report della *Commission on the UK's Future* si aprono dichiarando che il Regno Unito sta attraversando un nuovo *constitutional moment* – caratterizzato da una grave crisi economica e di fiducia dei cittadini nei confronti del sistema democratico britannico – che impone un'ampia riforma della costituzione, allo scopo di definire gli obiettivi sociali ed economici, nonché le finalità, i valori e i principi dell'ordinamento britannico. Tuttavia, esclude la convocazione di una *constitutional convention* e, ponendosi in linea di continuità con le evoluzioni del peculiare sistema costituzionale britannico, rinuncia all'adozione di una costituzione scritta codificata, proponendo che tali innovazioni si realizzino nella forma di un *constitutional statute*.

2.b La scrittura nella costituzione

A fronte del fallimento dei progetti di codificazione in un documento unitario, le fonti legislative di rilievo costituzionale hanno progressivamente assunto un ruolo cruciale nella costituzione britannica. In effetti, negli stessi anni nei quali si animava il dibattito sulla *legal constitution*, e per i medesimi fattori, si apriva una proficua stagione di riforme costituzionali, realizzate con lo strumento della legge parlamentare.

Tali riforme hanno contribuito ad un complessivo ed ampio rinnovamento costituzionale, che ha riguardato, per effetto delle revisioni promosse dai governi neolaburisti a partire dal 1997, il sistema dei diritti e del ruolo delle Corti nella loro garanzia³³ l'organizzazione territoriale³⁴ e la *rule of law*³⁵. A tali significative trasformazioni costituzionali, che hanno indotto V. Bogdanor a ritenere che il Regno Unito si fosse dotato di una nuova costituzione³⁶, hanno fatto seguito, sotto la guida dei successivi governi conservatori, le revisioni costituzionali volte a ridefinire

³¹ A. King, *The British Constitution*, cit., 80-90.

³² M. Ryan, *A Codified Constitution? A Tale of two Reports*, in 29(1) *Nottingham Law Journal* 18 (2021).

³³ Attraverso lo *Human Rights Act* del 1998.

³⁴ Con i *Devolution Acts* in Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

³⁵ Con il *Constitutional Reform Act*, il cui esito più rilevante consiste nell'istituzione della Corte Suprema.

³⁶ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, cit.

l'appartenenza del Regno Unito all'Unione Europea³⁷ la forma di governo e il principio rappresentativo³⁸.

Tale processo – che ha attribuito al Parlamento il ruolo di “costituente ordinario” di quella che è stata definita una *documentary Constitution*³⁹, si è realizzato sulla base di un metodo frammentario, non pianificato e pragmatico, che conferma il carattere peculiare e non codificato della costituzione britannica, saldamente ancorata al principio di sovranità parlamentare⁴⁰.

Si è venuta così a creare una nuova e ambigua fonte del diritto, la legge a rilevanza costituzionale, che, identica sul piano procedurale rispetto alle leggi ordinarie, se ne distingue tuttavia per contenuti e modalità di abrogazione. Tale distinzione è stata introdotta nella giurisprudenza, che, a partire dal caso *Thoburn*⁴¹, ha definito *constitutional statutes* le leggi che disciplinano in via generale i rapporti tra cittadini e Stato, ovvero che ampliano o riducono lo scopo dei diritti individuali, e ne ha escluso l'abrogazione in via implicita. La categoria dei *constitutional statutes* si connota per una serie di criticità. In primo luogo, l'individuazione delle leggi costituzionali resta incerta: salvo alcune leggi di particolare rilevanza – come gli *Scotland e Ireland Act of Union*, il *Parliament Act* del 1911, i *Representation of the People Act* del 1918 e del 1969, lo *European Communities Act* del 1972 e i *Devolution Act* del 1998 – l'inclusione di atti legislativi parlamentari nell'ambito della categoria dei *constitutional statutes* è affidata, di volta in volta, alla discrezionalità dei giudici, secondo criteri che restano sovente oscuri. Problematico è anche il carattere rinforzato delle leggi costituzionali: il divieto di abrogazione implicita, in effetti, costituisce un meccanismo di garanzia estremamente debole, facilmente superabile da una successiva maggioranza parlamentare. I concreti meccanismi – sul piano politico e giuridico – che assicurino l'effettivo carattere rinforzato delle leggi costituzionali, giungendo sino a consentire alle corti di giudicare incostituzionali leggi che si pongano in contrasto con le leggi costituzionali, sono tuttora carenti nel Regno Unito⁴². Infine, lo stesso procedimento di adozione delle leggi costituzionali non si differenzia rispetto a quello delle leggi ordinarie, ignorandone la differenza qualitativa, che imporrebbe il ricorso a procedimenti speciali di adozione⁴³. Al contrario, l'esame parlamentare dei progetti di legge costituzionale è particolarmente rapido e sommario: sebbene infatti una convenzione costituzionale preveda che l'esame dei progetti di legge con implicazioni costituzionali avvenga nella

³⁷ Attraverso il referendum del 2016 e i conseguenti atti parlamentari e governativi.

³⁸ Con l'approvazione, e seguente abrogazione, rispettivamente, del *Fixed Term Parliaments Act*, e del meccanismo *English Votes for English Laws* nella Camera dei Comuni, in risposta alla *West Lothian Question*.

³⁹ A. Torre, *Regno Unito*, cit., 31-45.

⁴⁰ V. Bogdanor, *The New British Constitution*, cit., 3-21.

⁴¹ *Thoburn v Sunderland City Council* [2003] WLR 247.

⁴² Come sottolinea A.L. Young, *Constitutional Entrenchment and Parliamentary Sovereignty*, Institute for Government, 2023, disponibile al sito internet: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publication/constitutional-entrenchment-parliamentary-sovereignty> (ultimo accesso: 8 aprile 2024).

⁴³ Riconosciuta dalla stessa Camera dei Lord nel report del 2011: *The Process of Constitutional Change*, HL Paper 177.

Camera dei Comuni in seduta plenaria, anziché in commissione, tale ultimo procedimento – dal quale vengono escluse una serie di leggi che, pur essendo dedicate a temi di carattere costituzionale, ne sono escluse per i problemi definitori sopra accennati – finisce per rivelarsi estremamente rapido, senza garantire un’adeguata ponderazione degli interessi in gioco. Tali limiti sono stati parzialmente colmati dal ricorso a strumenti di democrazia diretta e partecipativa, che hanno finito per sottrarre, almeno in parte, i procedimenti di revisione costituzionale all’esclusivo circuito parlamentare.

Sul piano della democrazia diretta, buona parte dei *constitutional statutes* adottati a partire dagli anni novanta sono stati accompagnati da consultazioni referendarie, che hanno preceduto o confermato l’adozione delle leggi. Come noto, il referendum occupa una posizione ambigua nell’ordinamento costituzionale britannico, proprio per effetto del necessario bilanciamento con il principio di sovranità parlamentare⁴⁴. È stato infatti necessario attendere il 1975 per la celebrazione della prima consultazione referendaria: in quella occasione, ai cittadini veniva richiesto di pronunciarsi sull’eventuale conferma dello *European Communities Act* del 1972, il cui carattere di legge costituzionale è unanimemente accettato. Da allora, ad ogni modo, il ricorso al referendum è una prassi consolidata nell’ambito delle riforme costituzionali più rilevanti: tanto emerge chiaramente dalla circostanza per cui, nonostante le incertezze, l’opportunità e la legittimità di un referendum sia stata confermata in relazione all’eventuale secessione della Scozia⁴⁵ e al recesso del Regno Unito dall’Unione Europea⁴⁶. In tali ultime ipotesi, rilevavano non solo le notevoli implicazioni costituzionali delle eventuali riforme che il Parlamento britannico avrebbe adottato, ma anche la necessità di modificare un assetto normativo che si era affermato sulla base di una precedente consultazione referendaria, che dunque finiva, pragmaticamente, per essere considerata un elemento essenziale del procedimento di revisione costituzionale. La prassi del ricorso allo strumento del referendum, pur offrendo un significativo spazio di consultazione dei cittadini nell’ambito di procedimenti di revisione costituzionale altrimenti riservati all’esclusiva discrezionalità del Parlamento, impone tuttavia un’attenta riflessione sui possibili abusi, in chiave populistica, di tale strumento giuridico, come le recenti vicende relative alla Brexit hanno dimostrato⁴⁷.

⁴⁴ Sulle ambiguità della posizione del referendum nella dottrina costituzionalistica britannica, cfr. A. Torre, *Il referendum nel Regno Unito. Radici sparse, pianta rigogliosa*, in A. Torre, J.O. Frosini (cur.), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 11-112.

⁴⁵ Sui cui cfr., nella dottrina italiana, A. Torre, *Una Costituzione sotto stress. Riflessioni sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, in A. Torre (cur.), *Il Regno è ancora unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, 2016, 9-59.

⁴⁶ Su cui cfr., nella dottrina italiana, C. Martinelli, *L’isola e il continente: un matrimonio d’interesse e un divorzio complicato. Dai discorsi di Churchill alle sentenze Brexit*, in C. Martinelli (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017, 9-62.

⁴⁷ Sul punto, cfr. G. Martinico, *Filtering Populist Claims to Fight Populism. The Italian Case in Comparative Perspective*, Cambridge, 2022.

Oltre al ricorso ai referendum, a partire dagli anni ottanta, i procedimenti di adozione di leggi costituzionali sono stati accompagnati anche dal ricorso a strumenti di democrazia partecipativa. Tale la *Scottish Constitutional Convention*, una *civil society convention*, i cui lavori, dal 1989 al 1995, hanno preceduto l'adozione dello *Scotland Act* del 1998 e delle successive riforme della *devolution* scozzese. La convenzione – istituita su iniziativa di *Campaign for a Scottish Assembly*, un gruppo di pressione trasversale costituito subito dopo il fallimento del referendum devolutivo del 1979 – era composta da rappresentanti delle chiese, dei sindacati, dell'economia, delle autorità locali, delle minoranze e dei partiti politici scozzesi. L'obiettivo era quello di formulare proposte per l'istituzione di un Parlamento scozzese, individuando soluzioni per le criticità del processo di *devolution* sino ad allora realizzato, che, come si leggeva nel report della convenzione, aveva privilegiato la posizione dell'Inghilterra, senza offrire effettive possibilità di autonomia alla Scozia. Una *constitutional convention* è stata istituita anche allo scopo di includere i cittadini nel processo di deliberazione delle riforme la cui adozione si imponeva a seguito del fallimento del referendum di indipendenza scozzese, che apriva la strada al programma di *Devolution Max*: a tale obiettivo rispondevano le *citizens' assemblies* istituite nel 2015 nella città di Southampton, composta interamente da cittadini estranei alla politica, e Sheffield, a composizione mista⁴⁸. Una *citizens' assembly* sulla Brexit è stata convocata nel 2017, allo scopo di permettere la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle decisioni delle istituzioni britanniche nel contesto dei complessi negoziati che si sono aperti a seguito dell'esito positivo del referendum del 2016⁴⁹. Come riferito nella relazione conclusiva dell'assemblea, infatti, l'obiettivo era quello di chiarire l'opinione dei cittadini sulle future relazioni tra il Regno Unito e l'Unione Europea, con particolare riferimento ai temi delle relazioni commerciali e dell'immigrazione. L'assemblea era composta da 50 cittadini, selezionati casualmente, in modo da costituire un campione rappresentativo della società britannica in termini di genere, etnia, classe sociale, regione di residenza e voto espresso in occasione del referendum⁵⁰. Il tema delle riforme devolutive è tornato sull'agenda del governo britannico a seguito del fallimento del referendum sul recesso del Regno Unito dall'Unione. Si

⁴⁸ In particolare sulle *citizens' assemblies* di Southampton e Sheffield si veda il report a cura di M. Flinders, K. Ghose, W. Jennings, E. Molloy, E. Prosser, A. Renwick, G. Smith, P. Spada, *Democracy Matters. Lessons from the 2015 Citizens' Assemblies on English Devolution*, 2016.

⁴⁹ Come noto, il referendum sulla c.d. Brexit si è celebrato del 23 giugno 2016 e ha sancito, con il 51,9% di voti favorevoli, il recesso del Regno Unito dall'Unione europea. Tuttavia, l'uscita si è perfezionata solo nel 2020, dopo complessi negoziati per la conclusione di un accordo tra il governo britannico e le istituzioni sulle modalità del recesso e la sua ratifica da parte del Parlamento britannico. Notevoli sono state le implicazioni costituzionali del referendum e del processo che ne è seguito. Tra i numerosissimi scritti sul tema, si rinvia a volume: C. Martinelli (cur.), *Il referendum Brexit e le sue ricadute costituzionali*, Santarcangelo di Romagna, 2017 e ai saggi ivi contenuti.

⁵⁰ I cittadini che si erano astenuti dal voto referendario, tuttavia, erano sottorappresentati, come rilevato in A. Renwick, S. Allan, W. Jennings, R. McKee, M. Russel, G. Smith, *What Kind of Brexit do Voters want? Lessons from the Citizens' Assembly on Brexit*, in 89(4) *The Political Quarterly* 649 (2018).

collocano in tale contesto la *Scottish Government's Citizens' Assembly*⁵¹ e la *National Assembly for Wales Citizens' Assembly*⁵², istituite nel 2019.

L'efficacia di tali *constitutional convention*, tuttavia, risente dei limiti che caratterizzano, in generale, tutti i meccanismi di democrazia partecipativa, rispetto ai quali il Regno Unito non fa eccezione, con riguardo in particolare alla non adeguata rappresentatività di tali organismi di partecipazione e allo scarso seguito delle raccomandazioni elaborate in tali sedi nell'ambito della legislazione⁵³. Inoltre, il ricorso agli strumenti di democrazia partecipativa non si connota in termini di regolarità nell'ambito dei procedimenti di revisione costituzionale, nei quali si inserisce sporadicamente, ed estremamente limitati restano ulteriori meccanismi partecipativi, quali il *pre-legislative scrutiny*, che garantirebbero maggiore efficacia alla partecipazione dei cittadini.

Proprio in considerazione di tali criticità, nell'ambito della recente analisi della costituzione britannica e delle prospettive di riforma condotta dal Bennett Institute for Public Policy e dall'Institute for Government, si propone di affidare ad una commissione parlamentare trasversale la redazione di una lista delle leggi costituzionali britanniche, di potenziarne il carattere rinforzato – attraverso diversi meccanismi che prevedano l'inclusione nel testo dei *constitutional statutes* di clausole che ne vietino l'abrogazione implicita, l'introduzione, per legge o convenzione, del divieto di abrogazione degli stessi con fonti secondarie, l'obbligo che eventuali successive leggi di revisione siano adottate con maggioranze qualificate, ovvero il ricorso al referendum – e di modificarne il procedimento di adozione prevedendo meccanismi che assicurino una maggiore partecipazione dei cittadini e un *pre-legislative scrutiny* più accurato⁵⁴.

Come accennato, il report della *Commission on the UK's Future* sceglie la forma della legge costituzionale per le innovazioni proposte alla luce del *constitutional moment* che il Regno Unito sta attraversando. Le criticità del sistema delle leggi costituzionali britanniche sembrano essere valutate, se si considera che il rapporto sottolinea l'importanza del *pre-legislative scrutiny* e di un'ampia consultazione pubblica, anche con le amministrazioni devolute, in vista dell'approvazione della legge. Ad ogni modo, la legge che si propone, che persegue l'obiettivo dichiarato di formalizzare in senso ampio le finalità, i principi e i valori fondanti del sistema costituzionale britannico, rappresenta un inedito ibrido tra un tradizionale *constitutional statute* ed un più innovativo progetto di costituzione scritta, con il rischio di contribuire così, in caso di approvazione, ad aggravare l'incertezza del diritto costituzionale britannico.

⁵¹ Il report conclusivo dell'assemblea è pubblicato sul sito ufficiale: <https://www.citizensassembly.scot> (ultimo accesso: 8 aprile 2024).

⁵² Il report conclusivo della *National Assembly for Wales Citizens' Assembly* è disponibile sul sito internet della Welsh Assembly: <https://senedd.wales/en/newhome/pages/newsitem.aspx?itemid=2029>.

⁵³ Sui caratteri e le problematiche degli istituti di democrazia partecipativa nel Regno Unito, v. M. Dicosola, *Il rulemaking nel Regno Unito tra sovranità parlamentare e partecipazione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 3, 683.

⁵⁴ J. Sargeant, S. Coulter, J. Pannell, R. McKee, M. Hynes, *Review of the UK Constitution. Final Report*, Bennett Institute for Public Policy, Institute for Government, settembre 2023.

3. La controversa posizione dei diritti sociali nella costituzione britannica

Il percorso evolutivo dei diritti sociali nel Regno Unito è complesso e controverso: sebbene a tale categoria – entrata nel vocabolario giuridico britannico solo di recente – non sia mai stato riconosciuto valore costituzionale, l'avanzato sistema di *welfare state* britannico, che trova la sua definizione più compiuta nel secondo dopoguerra, ha rappresentato per lungo tempo il modello di riferimento delle politiche sociali europee⁵⁵.

Il sistema dei diritti sociali nel Regno Unito, in effetti, affonda le sue radici nei primi anni del novecento, con l'adozione del *Education Act* del 1902 e, a seguito dell'istituzione della *Royal Commission on the Poor Laws* del 1905, dell'*Old Pensions Act* del 1908 e del *National Insurance Act* del 1911. Prende forma su tali basi il *welfare state* che si perfezionerà tra le due guerre mondiali, sulla base delle teorie economiche keynesiane. Nel drammatico contesto della Seconda Guerra Mondiale, il governo di coalizione nazionale di Wilson Churchill istituiva nel 1941 la commissione presieduta da William Henry Beveridge, incaricata di redigere un rapporto sulle prospettive di riforma delle politiche sociali.

Il Rapporto Beveridge, che costituirà il documento fondativo del *welfare state* britannico⁵⁶, abbandonando il modello assistenzialistico dei primi anni del novecento, si proponeva, nel perseguire la *freedom from want*, di abbattere i cinque *five giant evils* – identificati nella malattia, nell'indolenza, nell'ignoranza, nello stato di bisogno e nello squallore – generati dalla condizione della disoccupazione, attraverso un sistema di garanzie sociali fondate sul principio universalistico e del “minimo nazionale”. Rispondevano alle direttrici del Rapporto Beveridge il *National Health Service Act* – il «vero simbolo del welfare state»⁵⁷ secondo T.H. Marshall, e il *National Insurance Act*, del 1946, insieme al *National Assistance Act*. È nell'osservare tale sistema sociale che lo stesso autore, in *Citizenship and Social Class*, nel 1950⁵⁸, definisce i diritti sociali come il presupposto delle libertà civili e politiche.

Ad ogni modo il valore giuridico dei diritti sociali resta controverso nel contesto giuridico britannico. In effetti, il modello della cittadinanza sociale e dell'universalismo del modello beveridgiano-laburista comincia ad entrare in crisi a partire dai primi anni cinquanta – nonostante il contestuale aumento dei livelli di spesa pubblica e il passaggio all'economia mista – non solo per effetto dei costi, ma anche per l'appesantimento e le distorsioni burocratiche che un sistema di diritti così delineato comportava⁵⁹.

⁵⁵ C. Martinelli, *Diritto e diritti oltre la Manica. Perché gli inglesi amano tanto il loro sistema giuridico*, Bologna, 2014, in part. 190-200.

⁵⁶ Su cui v. ampiamente G.F. Ferrari, *La sicurezza sociale in Gran Bretagna*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1981, 3, 936.

⁵⁷ T.H. Marshall, *The Welfare State: A Sociological Interpretation*, in 2(2) *Archives européennes de sociologie*, 284, 298 (1961).

⁵⁸ Id., *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, 1950.

⁵⁹ In tal senso, a seguito delle elezioni del 1950, che videro la riconferma del partito laburista, ma con una maggioranza risicata, venivano adottati i primi provvedimenti normativi che limitavano le condizioni per il godimento dei diritti sociali: con la *circular* ECL 98/50 veniva abrogato il principio della libertà di scelta del medico; inoltre, il

Prendeva avvio a partire dalle riforme degli anni cinquanta, dunque, un lungo processo di ridimensionamento del *welfare state* al quale hanno contribuito i progetti di riforma promossi tanto dal partito conservatore quanto dallo stesso partito laburista. Paradigmatiche sono state le nuove politiche sociali dei governi guidati da Margareth Thatcher, nel contesto della crisi economica degli anni ottanta: tali misure, ispirate a politiche economiche di stampo neoliberale, erano fondate sull'idea secondo la quale una certa misura di disuguaglianza economica è necessaria e accettabile ai fini dello sviluppo economico, che si realizza sulla base del principio della responsabilità e dell'autonomia dei singoli. In tale contesto, una spesa pubblica eccessivamente ampia era percepita come un freno per l'economia⁶⁰. Su queste basi, il *welfare state* britannico subiva una graduale ma radicale trasformazione⁶¹, attraverso un vasto programma di privatizzazioni⁶² e di contestuale riduzione della spesa pubblica e della pressione fiscale⁶³.

Alla fine degli anni novanta, le politiche economiche e sociali promosse dal partito laburista, tornato al governo nella veste rinnovata sotto la guida di Tony Blair, non hanno segnato una netta cesura rispetto al processo avviato durante i precedenti governi. Il partito neolaburista, infatti, non negava il fallimento del *welfare state* classico, ma ne proponeva un'ulteriore riforma di carattere restrittivo⁶⁴, segnata dal bilanciamento tra i diritti sociali e l'obiettivo della modernizzazione, alla luce delle ulteriori trasformazioni, e persistenti criticità, del sistema economico nel contesto della globalizzazione. Si trattava di un'impostazione che, coerentemente con la dottrina della *Third Way*, si poneva a metà strada tra la politica economica neoliberale della *New Right* di Margareth Thatcher e il riformismo etico del partito laburista del secondo dopoguerra, consolidando, di fatto, l'approccio neoliberale inaugurato dai governi conservatori⁶⁵. Coerentemente, i diritti sociali sono stati esclusi dall'ampio programma riformatore neolaburista: sul piano dei diritti, infatti, tale processo di trasformazione si realizzava attraverso l'approvazione dello *Human Rights Act*, che, nell'incorporare la Convenzione europea dei diritti umani nell'ordinamento britannico, privilegia la costituzionalizzazione delle libertà negative a discapito dei diritti sociali⁶⁶.

National Health Service Act del 1951 e il *National Health Service Act* del 1952 introducevano oneri per alcuni servizi sanitari. Cfr. sul punto L. Pacinotti, *L'ingranaggio della cittadinanza sociale. Il Welfare State britannico tra National Insurance e National Health Service*, Milano, 2023.

⁶⁰ Come si leggeva nel *Public Expenditure White Paper* (HM Treasury 1979).

⁶¹ Su cui si v. in dettaglio K. Matthews, P. Minford, S. Nickell, E. Helpman, *Mrs Thatcher's Economic Policies 1979-1987*, in 2(5) *Economic Policy* 57 (1987).

⁶² Ispirate alle idee della *New Right*. Cfr. sul punto A. Gamble, *Privatization, Thatcherism, and the British State*, in 16(1) *Journal of Law and Society* 1 (1988).

⁶³ J. Millar, *Diminishing Welfare: The Case of the United Kingdom*, in G. Schaffner Goldberg, M.G. Rosenthal (Eds.), *Diminishing Welfare: A Cross-National Study of Social Provision*, Westport (CT)–London, 2002, 149-180.

⁶⁴ Sull'evoluzione del *welfare state* britannico in tale periodo storico, cfr. la dettagliata analisi di M. Mazza, *Traiettorie del welfare state in Gran Bretagna*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2013, 1417.

⁶⁵ I. MacManus, *The Repoliticization of the Welfare State*, 2022, 86-102.

⁶⁶ La CEDU, per il tramite dello *Human Rights Act*, resta la fonte principale di tutela sul piano costituzionale anche dei diritti sociali nel Regno Unito, come emerge dal discorso

Tale processo di regressione del *welfare state* britannico si è andato aggravando negli anni più recenti, segnati dalla crisi economica globale del 2010 e dalla pandemia da Covid-19, alle quali il governo di coalizione liberal-conservatore e i successivi governi conservatori hanno risposto con misure di ulteriore riduzione della spesa pubblica – parzialmente e temporaneamente corrette nel corso dell'emergenza pandemica – nell'ambito di politiche di *austerity*, ritenute necessarie nell'ottica della sostenibilità finanziaria del *welfare*. Esemplicativi di tale processo – che ha condotto alla massima riduzione dell'intervento pubblico a sostegno del *welfare* nella storia britannica, la cui eccessiva generosità veniva considerata una delle principali cause della crisi economica – sono il *Welfare Reform Act* del 2012 e il *Welfare Reform and Work Act* del 2016. Si colloca in tale contesto l'introduzione del c.d. *Universal Credit*, che – pur perseguendo l'obiettivo di semplificare il complesso sistema preesistente di *tax credits* e *benefits* – combinato con una serie di ulteriori misure settoriali⁶⁷, ha ridotto drasticamente l'intervento pubblico a sostegno delle fasce più deboli della popolazione⁶⁸, sollecitando radicali proposte abrogative⁶⁹.

Le riflessioni sui diritti sociali contenute nel report della *Commission on the UK's Future* si pongono in una posizione di rottura radicale rispetto agli ultimi interventi di riforma del *welfare state*, testimoniando come le risposte alle ultime vicende sociali ed economiche abbiano favorito, per la prima volta nella storia britannica, una forte polarizzazione tra le posizioni dei due maggiori partiti politici. Il sesto capitolo del report in commento, infatti, sottolinea come il *constitutional moment* che giustifica l'adozione di una nuova legge costituzionale per il Regno Unito sia segnato in primo luogo da una grave crisi economica, strettamente interconnessa con il crollo della fiducia dei cittadini nei confronti della democrazia, che si traduce in gravi situazioni di disuguaglianza economica: secondo il report, il Regno Unito è segnato dal maggior tasso di disuguaglianza economica nell'ambito dei più grandi Paesi sviluppati. Si sottolinea infatti il ruolo delle Costituzioni nell'indicare gli obiettivi sociali ed economici di un Paese e i limiti della costituzione britannica in tal senso, che la proposta di adozione di una nuova legge costituzionale intende superare. A tal fine, si propone di codificare in tale

Human Rights and Social Justice, del 9 giugno 2016, dell'allora Presidente della Corte Suprema britannica Lady Brenda Hale, su cui si v., in questa Rivista, il commento di B.A. Masso, *Diritti sociali ed economici nel Regno Unito all'epoca della Brexit e di austerity: la critica del Presidente della Corte Suprema*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2020, 1, 273. Ad ogni modo, si tratta di una tutela debole, limitata ai casi di possibile applicazione del principio di non discriminazione.

⁶⁷ Per una dettagliata analisi dei contenuti e delle finalità di tali riforme, si rinvia a F. Hobson, *The Aims of Ten Years of Welfare Reform (2010-2020)*, Commons Library Briefing, London, 18 dicembre 2020.

⁶⁸ I. MacManus, *The Repoliticization of the Welfare State*, Michigan, 2022, 266-282.

⁶⁹ Come la proposta di introduzione di un reddito minimo, nell'ottica di ripristinare i principi fondamentali del *welfare state* del Rapporto Beveridge, sostenuta da D. Beck, R. Peters, G. Bridge, F. Poitier, B. Pearson, *Modern Welfare in the United Kingdom is a Universal (Dis)credit to Beveridge. Is it time for a Basic Income?*, in 58(2) *Social Policy and Administration* 299 (2024), o addirittura la sostituzione del modello del *welfare state* con più innovative e ampie riforme. Cfr. sul punto P. Singh, L.N. Bhusal, *Austerity, Welfare State and Eco-Socialism: With Special Reference to the United Kingdom*, in 49(39) *Economic and Political Weekly* 111 (2014).

legge un catalogo di diritti sociali fondamentali, sulla base del principio di uguaglianza economica, offrendone dunque protezione costituzionale sul modello delle Costituzioni tedesca e canadese, con i necessari adattamenti. Tali raccomandazioni, si sottolinea, si pongono in linea di continuità con le indicazioni del Rapporto Beveridge, sia pure considerando le nuove forme dei problemi sociali del Regno Unito contemporaneo: è alla luce di tali trasformazioni che nel report della *Commission on the UK's future* si propone la codificazione, nell'ambito della futura legge costituzionale, di quattro diritti sociali, in tema di salute⁷⁰, istruzione⁷¹, povertà⁷² e diritto all'abitazione⁷³, suggerendone la sottoposizione ad un controllo regolare e indipendente, anche attraverso il potenziamento e la riforma della *Equality and Human Rights Commission*.

L'idea della codificazione costituzionale dei diritti sociali non è nuova: i diritti sociali erano infatti inclusi nei progetti di *Constitutional Code* e *Written Constitution* sottoposti a consultazione pubblica nel 2014. La proposta del report della *Commission on the UK's future*, tuttavia, si discosta significativamente da entrambi i modelli. L'art. 91 del *Constitutional Code*, infatti, prevedeva una sintetica disposizione, più restrittiva rispetto alla proposta del report della *Commission on the UK's future*, secondo la quale il governo avrebbe dovuto provvedere ad assicurare il benessere sociale ed economico dei cittadini. La disposizione, collocata dopo la disposizione dedicata ai diritti civili e politici, che richiamava la CEDU, così come incorporata dallo HRA, era priva di effetti giuridici, per effetto della natura di atto non legislativo dell'intero documento. L'art. 38 della *Written Constitution*, invece, conteneva una lunga lista di diritti sociali, che includeva anche quelli la cui codificazione è proposta nel report in commento, sottolineandone, tuttavia, il carattere non giustiziabile, a differenza delle libertà negative, codificate nel *Bill of Rights* dell'art. 36.

Il progetto di codificazione proposto nel report in commento appare più dettagliato rispetto al progetto di *Constitutional Code* e si distingue da entrambi in termini di efficacia. L'inserimento di tali diritti nell'ambito di una legge del Parlamento, infatti, senza alcuna esclusione, come nel caso della *Written Constitution*, ne assicura la giustiziabilità innanzi alle Corti. Ciò, tuttavia, non vale ad escludere che gli stessi organi giurisdizionali, nel sottoporre i diritti sociali, così codificati, a bilanciamento con interessi sociali contrapposti, con particolare riguardo ai limiti delle risorse pubbliche, non ne erodano il contenuto minimo. Limitazioni alla discrezionalità delle Corti

⁷⁰ Secondo la seguente formulazione: «Every person entitled to healthcare in the UK, will receive it free at the point of need, wherever they are in any part of the UK; no person shall be denied emergency treatment» (*A New Britain: Renewing our Democracy and Rebuilding our Economy. Report of the Commission on the UK's Future*, 72).

⁷¹ Secondo la seguente formulazione: «Every child shall be entitled to free primary and secondary education, wherever they are in any part of the UK» (*Ibidem*).

⁷² Secondo la seguente formulazione: «So that no child, family or elderly citizen need live in poverty, every person legitimately present in the UK shall be entitled to social assistance in relation to periods of unemployment, disability or old age, in accordance with the relevant laws. No person shall be left destitute» (*Ibidem*).

⁷³ Secondo la seguente formulazione: «Every person shall be entitled to decent accommodation, in accordance with the relevant law relating to housing and homelessness» (*Ibidem*).

nel bilanciamento dei diritti sociali possono derivare esclusivamente dalla loro codificazione in un testo costituzionale rigido e garantito⁷⁴: la scelta di affidarne la tutela a una legge della *political constitution* britannica li espone invece a gravi incertezze sul piano applicativo. In tale contesto, la codificazione dei diritti sociali proposta dalla *Commission on the UK's Future*, pur indicando la significativa intenzione di segnare una netta cesura rispetto all'evoluzione del *welfare state* promossa, nella storia costituzionale britannica, tanto dai governi conservatori quanto dai governi neolaburisti, rischia di risolversi in un'ulteriore riforma soggetta a possibile futura modifica in occasione del successivo cambio di maggioranza parlamentare.

4. Osservazioni conclusive

Il sesto capitolo delle raccomandazioni del Report della *Commission on the UK's Future* si fonda sull'idea della stretta interconnessione tra questioni economiche e costituzionali⁷⁵. È sulla base di tale profonda interconnessione, infatti, che, secondo la commissione Brown, il *constitutional moment* che il Regno Unito sta attraversando – caratterizzato da una profonda crisi, al contempo economica e democratica – giustifica una radicale trasformazione costituzionale, nella quale sia riconosciuta dignità costituzionale ai diritti sociali.

Il progetto di riforma della costituzione britannica sollecita riflessioni sul piano procedurale e di merito. Sotto il primo profilo, sulla scorta dei fallimenti dei progetti olistici di riforma costituzionale volti all'adozione di una costituzione codificata, propone l'adozione di un nuovo *constitutional statute*, che tuttavia rappresenta un inedito ibrido nella storia costituzionale britannica. La legge, infatti, pur proponendosi come un testo fondamentale – che si propone di indicare gli obiettivi fondamentali di carattere politico, sociale ed economico del sistema costituzionale – soffre delle limitazioni derivanti dalle peculiarità della fonte del diritto prescelta. Nell'ambito del futuro processo di adozione della legge, le proposte di un accurato processo di *pre-legislative scrutiny* e di un'ampia consultazione pubblica sono volte a correggere i difetti di democraticità di tale peculiare processo di revisione costituzionale. A tale riguardo, tuttavia, deve rilevarsi come il report non tenga in adeguata considerazione le problematiche e i limiti mostrati dal

⁷⁴ D'altra parte, la giustiziabilità e le regole del bilanciamento restano le principali problematiche dei diritti sociali anche negli ordinamenti che ne prevedono la codificazione in Costituzioni rigide e garantite. Su tali aspetti, A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*. Nel diritto comparato, si v. C. Jung, R. Hirschl, E. Rosevear, *Economic and Social Rights in National Constitutions*, in 62 *The American Journal of Comparative Law* 1043 (2015).

⁷⁵ In linea con l'impostazione dell'intero report, su cui si v. J. Sargeant, *Five things we've learned about the Brown Commission on the UK's future*, Institute for Government, 2022, disponibile sul sito internet <https://www.instituteforgovernment.org.uk/comment/brown-commission-constitutional-reform> (ultimo accesso 16 aprile 2024); D. Richards, *Labour's Commission on the UK's future: towards a "new politics"?*, in *Queen Mary University Blog*, 2023, disponibile sul sito internet <https://www.qmul.ac.uk/mei/news-and-opinion/items/labours-commission-on-the-uks-future-towards-a-new-politics.html> (ultimo accesso 16 aprile 2024).

ricorso alle procedure partecipate nei precedenti programmi di riforma costituzionale. Né la proposta di adozione di tale legge scioglie i dubbi relativi alla frammentarietà e alla certezza del diritto nel complesso edificio costituzionale britannico.

La scelta di codificare nel *constitutional statute* proposto una serie di diritti sociali fondamentali – in considerazione della stretta interconnessione tra crisi economica e democratica – appare in rottura radicale rispetto all'evoluzione del *welfare state* e alle risposte elaborate dai governi alle sfide poste dalle molteplici crisi politiche ed economiche affrontate dal Regno Unito a partire dalla Seconda Guerra Mondiale. La codificazione nella forma della legge costituzionale, tuttavia, pur garantendo la giustiziabilità di tali diritti, non ne impedisce eccessive limitazioni in sede di bilanciamento con altri interessi meritevoli di tutela, né li garantisce da future riforme che ne ribaltino i principi ispiratori. I possibili limiti del progetto di riforma costituzionale con riguardo ai diritti sociali, in ultima analisi, non fanno che confermare le peculiarità della *political constitution* britannica, la cui flessibilità – pur favorendo una straordinaria capacità di adattamento della costituzione alle trasformazioni sociali, politiche ed economiche – conferma tuttavia la centralità del Parlamento, e dunque delle maggioranze governative, nella definizione dei principi fondamentali del sistema costituzionale britannico.

Maria Dicosola
Dipartimento di Giurisprudenza
Università degli Studi di Bari A. Moro
maria.dicosola@uniba.it