



P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, Ministers and our Ambiguous Constitution*, Manchester, Manchester University Press, 2020, pp. 216*.

«**T**he constitution is thus contested, but the way forward is unclear and uncertain» (p. 16). L'osservazione, con cui si chiude il primo capitolo – dedicato proprio alla *uncodified constitution* britannica – del recente lavoro di Philip Norton, insigne costituzionalista inglese, *peer* conservatore della Camera dei Lord e professore all'Università di Hull, esemplifica il clima di incertezza e, in un ordinamento ossequioso alla stabilità costituzionale come quello britannico, persino di smarrimento, che ha investito l'Accademia, ma anche il mondo politico-istituzionale d'Oltremania da (almeno) un lustro.

Ponendosi, per esplicita intenzione dell'Autore, in ideale continuazione con un agile volume edito da Geoffrey Marshall e Graeme Moodie alla fine degli anni '50 (*Some Problems of the Constitution*, Hutchinson & Co., 1959), *Governing Britain. Parliament, Ministers and our Ambiguous Constitution* (Manchester University Press, 2020) si propone non come un lavoro di *constitutional theory*, ma piuttosto come un'epitome che intende dare contezza del variegato spettro di problematiche che ha investito l'ordinamento costituzionale britannico negli ultimi anni. Questioni che «*in some measure break the silence of the constitution*» (p. VIII), ossia che fanno perdere alla Costituzione non scritta del Regno Unito il suo carattere di stabilità, rendendo, in altre parole, ciò che era «*settled [...] to being unsettled and, indeed, uncertain*» (p. 15). Norton dispone i dodici capitoli della sua opera, ognuno dedicato ad una diversa questione di rilevanza costituzionale (dal ruolo delle *constitutional conventions* alla scelta del Primo Ministro, dai rapporti tra *rule of law* e sovranità parlamentare alla questione afferente al tipo di Stato), come le tessere di un mosaico, in modo che ciascun argomento, pur nella sua compiutezza, contribuisca a disegnare l'immagine di una Costituzione «ambigua», che perde il suo «*totemic status*» per essere continuamente messa in discussione, anzitutto dall'azione degli attori politici.

Del resto, secondo l'Autore, quella *ambiguous constitution* richiamata nel sottotitolo del volume è il risultato non tanto della natura stessa, malleabile, sedimentata, dell'ordine giuspubblicistico nazionale, ma piuttosto (e specialmente): *a*) del *modus operandi* con cui i governi che si sono susseguiti negli ultimi decenni hanno condotto le riforme costituzionali, allegate in «*constitutional silos, each reform taking place largely independently of the others*» (p. 15), e *b*) dell'immensa mole di sconvolgimenti che la frattura della Brexit ha comportato in un sistema che, dopo essersi

* Contributo sottoposto a *peer review*.

progressivamente e intrinsecamente legato all'ordinamento europeo, si è di colpo trovato a fare i conti con l'azione livellatrice dello strumento referendario, «*not obviously compatible with the Westminster system of government*» (p. 67), e con quella democrazia diretta che, «*in practice if not formally, it denies the discretion afforded Parliament*» (p. 77).

I due motivi appena accennati, le modalità di conduzione delle riforme e la scia lunga della Brexit sulla tenuta costituzionale dell'ordinamento, sono alla base di molte delle questioni trattate nel volume, rappresentando un vero e proprio *leitmotiv* all'interno del variegato mosaico tracciato dall'Autore, e meritano pertanto di essere ulteriormente specificate. È indicativo, anzitutto, che Norton riconduca a questi due aspetti l'incertezza che caratterizza, oggi, il dibattito intorno alla Costituzione britannica. Nel primo capitolo del volume, dopo aver sinteticamente riassunto le tappe che hanno condotto, nel XX secolo, alla formazione di un ordine costituzionale «*stable and well regarded*» (p. 6), l'Autore constata come la *uncodified constitution* del Regno Unito sia, oggi più che mai, «*under pressure*» e «*contested*» (p. 8). Ebbene, questo processo di *deminutio* della reverenza nei confronti del modello costituzionale britannico vede ai suoi estremi (cronologici, ma anche logici) proprio i due motivi poc'anzi specificati. Anzitutto la gestione delle riforme di valenza costituzionale, che a partire dall'ingresso nelle Comunità europee, fino alla stagione riformatrice blairiana e a quella (di minor respiro) inaugurata dal Gabinetto di coalizione Cameron-Clegg nel 2011, sono state manchevoli di «*any intellectual coherence*» (p. 11), essendo spesso più un prodotto di «*political expediency*» che di implementazione organica delle regole costituzionali. In secondo luogo, la Brexit, che ha comportato, tra l'altro, l'aspirazione dei rapporti tra le Nazioni interne al Regno Unito e l'inasprimento dei conflitti politici (inter e infra-partitici) e istituzionali (tra poteri dello Stato), con la conseguente richiesta della codificazione delle regole costituzionali in un documento scritto per scongiurare l'implosione del sistema. L'uscita del Paese dall'Ue ha rappresentato, in definitiva, «*the tipping point making the case for a codified constitution*» (p. 13), ed è proprio la richiesta della codificazione delle regole costituzionali che il conservatore Norton, ossequioso alla tradizione nazionale della *uncodified constitution*, ritiene un punto di arrivo poco auspicabile in quanto, nonostante salutato «*as a response to constitutional conflicts in recent years, it is unclear as to how a codified constitution would be a solution to those conflicts*» (p. 14).

Il secondo capitolo, dedicato ai *twain pillars* dell'architettura costituzionale britannica, vale a dire la *rule of law* e la sovranità parlamentare, tratta due temi di fondamentale importanza e di stretta attualità: la mancanza di consenso sulla definizione del primo principio, e la (problematica) possibilità di risoluzione di eventuali conflitti tra i due – entrambi fondamentali, almeno nella visione di Dicey – assiomi costituzionali. Sul primo punto, è da notare come l'Autore voglia ancora una volta porre in evidenza come una certa conduzione delle riforme costituzionali possa, invece di far luce, contribuire a rendere più nebulosa una questione già di per sé dibattuta. Senza indagare nel dettaglio la discussione dottrinarica presente tra i costituzionalisti britannici per addivenire ad una definizione univoca di *rule of law*, Norton nota come neppure la cristallizzazione del termine in un atto del Parlamento, e nello specifico nel *Constitutional Reform Act 2005*, abbia condotto ad una definitiva risoluzione del caso. Nel sancire che il Lord Chancellor, nell'assumere il suo ruolo, giura di rispettare la *rule of law*, la sezione 17

della legge rimane «*silent as to the meaning of the term*» (p. 22), per cui, nonostante «*[t]he concept of the rule of law is [...] accepted as a key tenet of the British constitution, [...] the precise contours remain unclear*» (p. 22), dimostrando ancora come la modalità di conduzione di una riforma sia spesso importante quanto il contenuto della stessa. Sulla seconda questione, quella relativa ad un possibile conflitto tra i due *constitutional pillars*, l'Autore si limita a tracciare un breve, ma comunque accurato *excursus*, sulle posizioni dottrinarie che l'Accademia e la giurisprudenza esprimono a riguardo, senza entrare personalmente nel merito della questione.

Il tema della gestione delle riforme di rilevanza costituzionale viene toccato dall'Autore anche nel terzo capitolo del volume, dedicato alle *conventions of the constitution*, che nell'ordinamento britannico svolgono un ruolo assolutamente sostanziale negli ingranaggi istituzional-costituzionali. In particolare, Norton, dopo aver velocemente passato in rassegna le principali convenzioni della Costituzione britannica e averne esaminato la natura e le caratteristiche, osserva come la codificazione dell'istituto convenzionale all'interno della legislazione sia il più delle volte imperfetto, quando non fallace. Attraverso l'analisi delle modalità con cui il *Fixed-Term Parliaments Act 2011* ha tentato di cristallizzare le convenzioni afferenti alle prerogative, in precedenza esercitate di fatto dal Primo Ministro, riguardanti lo scioglimento anticipato del Parlamento, e quelle con cui il *Constitutional Reform and Governance Act 2010* ha riorganizzato le convenzioni inerenti il *treaty-making power*, l'Autore giunge alla conclusione che l'istituto della codificazione «*has had no discernible effects*» (p. 45), e ha ricordato come «*the process has been described by the House of Lords constitution committee as 'limited and flawed'*» (p.45).

Il quarto capitolo, dedicato ai rapporti tra Costituzione britannica, Unione europea e Brexit, è interessante soprattutto per la valida e precisa panoramica sull'evoluzione delle sfide poste dall'appartenenza dell'ordinamento ad un'istituzione sovranazionale come quella comunitaria, concretizzatasi dapprima in un parziale trasferimento del *law-making power* alle istituzioni europee, e in seconda battuta con la creazione di una nuova *juridical dimension* tanto incisiva quanto inedita per l'ordinamento britannico. La seconda parte del capitolo è anch'essa una veloce rassegna, con riguardo però ad alcune problematiche sollevate dalla volontà del Regno Unito di recedere dall'Unione. Il capitolo seguente, cui si è già accennato introducendo il tema Brexit, tratta del rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa, quest'ultima considerata la sola a poter garantire quella *accountability* che costituisce «*the heart of the Westminster system*» (p. 81). Del resto, che la sovranità parlamentare sia messa a repentaglio da uno smodato utilizzo dello strumento referendario – «*the more referendums there are, the more people come to expect them*» (p. 78), e ancora «*[s]o long as the circumstances of each [referendum] are seen as 'unique', there will be no certainty as to when they will be held*» (p. 78) – è espresso chiaramente dall'Autore, in quanto, seppure «*Parliament is not bound constitutionally to implement the result. Politically, it is largely unavoidable*» (p. 80).

Il sesto capitolo del volume, dedicato al rapporto tra poteri dello Stato, e in special modo tra giudiziario da una parte, e legislativo ed esecutivo dall'altra, è probabilmente uno di quelli in cui il contributo di Norton si fa più personale. L'Autore nota anzitutto come, durante il XX secolo, i rapporti tra Corti, Parlamento e Governo si siano risolti all'insegna di una *respective autonomy*, ognuno di essi operando essenzialmente in modo indipendente dagli altri. Norton

ritiene che, negli ultimi decenni, almeno tre sconvolgimenti (legati ancora una volta all'azione riformatrice e alla Brexit) abbiano cambiato questo stato di cose: anzitutto l'instaurazione del tipo di Stato devoluto, che ha condotto, a seconda dei casi, da un lato, «*the senior courts serving in effect as constitutional courts for the devolved nations*» (p. 86), potendo rendere invalidi gli atti legislativi devoluti viziati per eccesso di competenza e, dall'altro, le Corti ad accordare «*the devolved legislatures a margin of appreciation by virtue of the fact that they are elected*» (p. 86). La seconda riforma che ha modificato i rapporti tra poteri dello Stato, rafforzando ulteriormente il giudiziario, è quella introdotta con lo *Human Rights Act 1998*, che notoriamente ha permesso alle Corti di emanare una *declaration of incompatibility* per la *primary legislation* che non può essere interpretata alla luce dei diritti contenuti nella CEDU; sebbene, nel corso degli anni, tali dichiarazioni siano state numericamente esigue, l'Autore nota come «*the courts attracted criticism for adhering too closely to the 'mirror principle' and following the interpretation of the European Court of Human Rights [...] at Strasbourg*» (p. 85). Comprensibilmente, la terza causa di modifica delle relazioni tra poteri dello Stato è legata al *post* Brexit, per cui sembra bastare la citazione dei due casi per cui è stata adita la *Supreme Court* (essa stessa frutto di una riforma costituzionale), ossia gli ormai celeberrimi *Miller I* e *Miller II* (o *Cherry-Miller*). Norton ritiene che, in particolar modo la sentenza legata al secondo caso, «*holding that the advice to prorogue [the Parliament] was unlawful, constituted arguably [the Supreme Court's] most important judgment since it came into being*» (p. 85), in quanto ha contribuito a ricondurre i rapporti tra poteri dello Stato da un modello di *respective autonomy* ad un doppio modello di *democratic dialogue*, instauratosi tra Corti e Parlamento, e di *competing authority* tra giudiziario ed esecutivo. L'interessante punto di vista di Norton, che esprime appieno anche la sua visione costituzionalistica di fondo, è quello per cui, nonostante il raggiungimento di alcuni effetti desiderabili «*there are tensions arising from the greater judicial activism and constitutional reforms of recent decades*» (p. 98).

Senza voler analizzare dettagliatamente gli altri capitoli del volume, ché si esulerebbe dall'obiettivo del presente scritto, ossia la suggestione di alcuni temi di fondo in una, pur variegata e, potremmo definire "musiva" ricostruzione dottrinarica, appare comunque interessante toccare alcuni punti esaminati dall'Autore in altre parti del suo lavoro, sempre tenendo a mente la sua considerazione sui temi della *Brexit* e della conduzione delle riforme costituzionali.

Con riguardo a quest'ultimo motivo, quella che può davvero considerarsi, nell'opinione di Norton, la *summa* di come una riforma costituzionale *non* debba essere concepita (e scritta), è senza dubbio quella introdotta con il *Fixed-Term Parliament Act 2011*, tra l'altro oggetto di dure critiche da ampia parte del mondo accademico e istituzionale (oltre che politico), le quali hanno condotto a redigere un *bill* di abrogazione della legge del 2011 attualmente (dicembre 2021) in esame a Westminster. Anzitutto, rileva Norton, occorre registrare lo scarto, anche di principio, tra «*the immediate concern of the coalition government that it should continue for five years and the long-term issue of fixed-term parliaments*» (p. 123), ossia tra le necessità, squisitamente politiche, che il Gabinetto Cameron-Clegg aveva di continuare l'azione di governo, e gli effetti, giuridici e istituzionali, di una simile codificazione delle convenzioni in materia. Riprendendo le parole del *Political and Constitutional Reform Committee* dei Comuni, l'Autore rimarca come «*[t]he bill was*

[...] *ill thought through and rushed*» (p. 123) e come «*[t]he effects of the act did not work out as intended*» (p. 120), molte delle previsioni ivi contenute – come quella che prevede che, entro il quattordicesimo giorno da un *vote of no confidence* si tengano nuove elezioni in mancanza di una nuova *confidence motion*, senza però specificare chi possa richiedere la votazione su quest'ultima mozione né le modalità di conteggio dei quattordici giorni – avendo dimostrato di essere ricche di «*ambiguities or difficulties*» (p. 123).

Se il *Fixed-Term Parliaments Act 2011* può ritenersi un perfetto esempio delle considerazioni di Norton sull'apporto del *modus operandi* dei governi in tema di riforme costituzionali nel rendere la Costituzione britannica da *settled* ad *ambiguous*, due altre questioni trattate nel volume vengono strettamente legate ai riflessi della Brexit (come assodato, il secondo *leitmotiv* dell'opera) sull'ordine giuspubblicistico nazionale. Nominalmente: la «*Ministerial responsibility, both individual and collective*» (p. 165), la quale «*has come under increasing strain in recent years [...] not least as a result of Brexit*» (p. 165) e, in secondo luogo, il tipo di Stato, in quanto «*Devolution and Brexit have added to, rather than dissipated, tensions within the union*» (p. 180). In particolare, con riguardo alla *collective responsibility* dell'esecutivo, vale a dire la convenzione che prevede il supporto pubblico dei ministri ad una politica governativa, una volta che sia stata adottata dal *Cabinet*, Norton avverte come essa, nonostante costituisca «*the defining feature at the heart not only of relations between ministers and civil servants, but also between government and Parliament*» (p. 165) e dunque tra Governo e cittadinanza, sia stata sostanzialmente «*disintegrated*» (p. 164) a seguito dei forti dissidi interni al Gabinetto May sulle modalità di conduzione della Brexit, con l'acme del processo raggiunto il 14 marzo 2019, quando ben otto ministri, incluso il Segretario per la Brexit, hanno votato contro una mozione governativa sull'estensione dell'art. 50 TUE, esprimendo pubblicamente il loro dissenso verso la politica governativa.

Comprensibilmente, l'Autore non può esimersi da alcune considerazioni finali sul tipo di Stato; l'ultimo capitolo del volume è quindi dedicato ai rapporti tra le Nazioni costitutive del Regno Unito. In questo caso, ad essere poste sotto la lente d'ingrandimento sono tanto le modalità con cui è stata condotta la riforma che ha portato all'introduzione della devoluzione alla fine degli anni '90, per cui si lamenta, fatto ormai assodato dalla dottrina giuspubblicistica, una rilevante labilità nelle architetture di coordinamento introdotte per regolamentare le relazioni intergovernative tra le *devolved Nations* di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, e il Governo centrale di Londra, quanto i riflessi dell'uscita del Regno dall'Unione europea, anche questo tema ampiamente discusso dalla dottrina, con Norton che mette in guardia sul fatto che «*[a]s the situation stands, the sum of the part of the United Kingdom is in danger of being greater than the whole*» (p. 181).

In definitiva, il merito principale dell'ultima monografia di Philip Norton è da ricercarsi nella capacità con cui il Professore è riuscito a dare contezza, con scrupolo scientifico ma stile divulgativo, di un'ampia serie di problematiche inerenti alla Costituzione britannica che, negli ultimi anni, hanno catalizzato l'attenzione della dottrina giuspubblicistica nazionale (e non solo). Un colpo d'occhio assolutamente utile quanto necessario che, pur non volendo avere, nelle intenzioni esplicite dell'Autore, un carattere prescrittivo, restituisce al lettore consapevolezza sulla complessità e la ricca varietà di tematiche che investono attualmente

l'ordinamento costituzionale britannico, permettendone, in definitiva, una più chiara visione d'insieme.

Emanuele Gabriele