numero 1/2025

ISSN 3035-1839
DOI: 10.69099/RCBI-2025-1-03-DCD

costituzionalismo britannico e irlandese

Recensioni e segnalazioni bibliografiche

Recensione a R. Gordon KC, Repairing british politics. A blueprint for constitutional change, II edition, Hart Publishing, Oxford, 2025

Marco Melpignano
Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

costituzionalismo britannico e irlandese

numero 1/2025

Recensione a R. Gordon KC, Repairing british politics. A blueprint for constitutional change, II edition, Hart Publishing, Oxford, 2025

di Marco Melpignano*

Abstract (Ita): La recensione del volume Repairing british politics. A blueprint for constitutional change analizza il dettagliato progetto di costituzione scritta per il Regno Unito redatto dall'autore. Dopo aver delineato i profili più problematici del vigente assetto imperniato sulla parliamentary sovereignty, ci si soffermerà sinteticamente sugli aspetti più significativi della proposta di costituzione, improntata ad un attento bilanciamento tra continuità istituzionale e significative innovazioni.

Abstract (Eng): The rewiew of «Repairing british politics. A blueprint for constitutional change» analyzes the detailed proposal for a written constitution for the UK drafted by the author. After outlining the most problematic aspects of popular sovereignty, the most significant features of the proposed constitution will be discussed, focusing particular on the balance between institutional and meaningful innovations.

Parole chiave: costituzione scritta; sovranità parlamentare; separazione dei poteri

Keywords: written constitution; parliamentary sovereignty; separation of powers

Repairing British Politics di Richard Gordon offre un ambizioso progetto (*blueprint*) di Costituzione scritta per il Regno Unito.

Il volume si compone di tre parti. La prima, rubricata «*Setting the Scene*», opera una ricognizione dello scenario costituzionale di partenza, analizzando in maniera sintetica ed efficace le origini e gli sviluppi della dottrina della *parliamentary sovereignty*[1], le ragioni a supporto del suo superamento e individuando, in chiave prospettica, i contenuti che il testo costituzionale dovrebbe annoverare.

Il cuore pulsante del libro, per stessa ammissione dell'autore, risiede nella seconda parte, ove si rinviene una «*prototype constitution*»[2], risultato di una complessa operazione volta, da un lato, a preservare le peculiarità delle istituzioni britanniche (monarchia su tutte), e, dall'altro, a modificare taluni significativi tratti dell'assetto costituzionale.

La terza parte, invece, presenta la bozza del progetto di legge che scandisce il percorso da intraprendere per dotare il Regno Unito di una costituzione scritta.

In particolare, l'approccio prescelto e quivi delineato si contraddistingue per un moderato gradualismo (*step-by-step approach*) e, in quest'ottica, si articola in due distinti referendum: il primo, di carattere sistematico, sottopone al corpo elettorale il quesito sull'adozione di una costituzione scritta; il secondo, da celebrarsi solo in caso di esito favorevole del primo, concerne specificamente il contenuto della costituzione, che viene allegato alla scheda elettorale.

---

* Dottorando di ricerca in Diritti, istituzioni e garanzie nelle società in transizione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro

[1] Per una rigorosa ricostruzione dei tratti e delle evoluzioni della *parliamentary sovereignty* cfr. O. Chessa, *La sovranità parlamentare prima e dopo la Brexit*, in *Costituzionalismo britannico ed irlandese*, 1, 2024, pp. 97 ss.

[2] R. Gordon KC, *Repairing British Politics*, Hart Publishing, Oxford, 2025, p. 4.

La bozza del «*Constitution of Britain (Referendums) Act*» contempla in maniera dettagliata anche le conseguenze scaturenti dai due possibili esiti del referendum sui contenuti della costituzione.

Qualora il quesito referendario dovesse essere accolto, la costituzione sottoposta a votazione entrerà in vigore e dovrà essere applicata nella sua interezza; al contrario, in caso di mancata approvazione, entro i successivi tre mesi il Primo ministro dovrà indicare al Parlamento specifiche disposizioni – di natura prevalentemente procedurale e dirette a garantire un ampio coinvolgimento – cui dovrà informarsi nell'elaborazione della costituzione.

Constatata l'assenza di dibattito su un tema così dirimente come la codificazione costituzionale, Richard Gordon si propone così di compiere «*a first step in the process*»[3], che funga da stimolo ad una più approfondita discussione.

La tesi di fondo del volume ruota attorno alla convinzione che la situazione di profonda disaffezione verso la politica possa solo esacerbarsi con l'attuale impianto costituzionale imperniato sulla dottrina della *parliamentary sovereignty,* che ha relegato ai margini del circuito decisionale il popolo e ha legittimato la progressiva affermazione di una «*elective dictatorship*»[4]. Per l'autore, pertanto, il recupero di una maggiore *accountability* della classe politica passa attraverso l'introduzione del principio di «*constitutional or popular sovereignty*» in una Costituzione scritta.

La *constitutional supremacy* rappresenterebbe il viatico verso una effettiva *separation of powers*, rispetto all'attuale *fusion of powers*[5] in cui l'Esecutivo, giovandosi del controllo sul Parlamento, può, a suo piacimento (e senza limiti) approvare e abrogare leggi.

Infatti, l'autore ha cura di sottolineare come la *parliamentary sovereignty*, sorta inizialmente in funzione garantistica contro gli abusi del sovrano, abbia nella realtà assunto i caratteri di un «*despotism of the executive*», acuitosi sensibilmente nel ventesimo secolo, in seguito al fallimento della transizione delle dottrine liberali verso più complete e compiute forme democratiche.

Nello specifico, la dottrina economica thatcheriana, ritenuta poco attenta alla *social mobility*, ha potuto ben dispiegarsi e perseguire il disegno di centralizzazione della sede di decisione politica proprio servendosi della *parliamentary sovereignty* che, in tale frangente, iniziava a mostrare i profili di maggiore criticità come *power-sustaining device*.

Tuttavia, la storia recente del Regno Unito, specialmente dopo il referendum sulla *Brexit*, non ha mancato di momenti di tensione tra Esecutivo[6] e *parliamentary sovereignty*, culminati nelle sentenze *Miller I* e *Miller II*, in cui sono stati riaffermati taluni principi fondamentali

[3] Ibid., p. 2.
[4] Espressione coniata da Lord Hailsham nella sua BBC Richard Dimbleby Lecture "The Elective Dictatorship" dell'Ottobre del 1976.
[5] A cui faceva riferimento W. Bagehot, *The English Constitution*, Oxford, Oxford University Press, 2009, p. 11.
[6] Nell'attuale assetto britannico la prerogativa regia pare inscriversi, nei fatti, nel controllo dell'Esecutivo e, di riflesso, del suo partito. In verità, nel confuso periodo della *Brexit* l'orizzonte costituzionale non sembrava così chiaramente delineato. Sul punto cfr. G. Baldini, E. Bressanelli, E. Massetti, *Who is in control? Brexit and the Westminster Model*, in *The Political Quarterly*, 4, 2018, pp. 537 ss.

minati dalla condotta dell'Esecutivo «eccessivamente propensa a sottovalutare il ruolo che al Parlamento è attribuito dalla logica evolutiva della costituzione "non scritta"»[7].

Dalla breve analisi di queste due emblematiche sentenze – in cui la *Supreme Court* ha giudicato rispettivamente illegittimo e distorto l'uso della prerogativa[8] – l'autore passa poi ad argomentare in ordine alla scarsa *attitude* verso le *constitutional conventions* da parte degli ultimi Esecutivi a guida dei *Tories* ed in particolare di Boris Johnson, sostenendo come, in presenza di una costituzione scritta, la sua condotta sarebbe stata sottoposta ad un controllo più pregnante sia nel caso Paterson che nelle vicende del *partygate*.

Sul finire della prima parte del libro, Gordon rimarca le originarie carenze della *parliamentary sovereignty*, procedendo a confutare quella dottrina che individua un'interconnessione tra *popular* e *parliamentary sovereignty*.

In prima battuta, l'autore – esprimendosi sull'assenza primigenia di legittimazione democratica della *parliamentary sovereignty* – rileva piuttosto che questa sia stata conseguenza ed esito di un lungo conflitto tra Corona e Parlamento e che l'intera *unwritten constitution* britannica si regga tuttora, in realtà, su una dottrina di creazione giudiziale e priva di carattere democratico[9].

Riprendendo un celebre passo pronunciato da *Lord Steyn* nella House of Lords[10], Gordon si chiede criticamente se tale principio angolare non possa un domani essere «*easily abolished by the judges*». Di qui, la manifesta esigenza di porre alle fondamenta del nuovo impianto costituzionale il principio della *popular sovereignty,* maggiormente in sintonia con il paradigma della democrazia rappresentativa.

Successivamente, mette in luce un ulteriore equivoco di matrice dottrinale, ovvero l'assunto per cui la *parliamentary sovereignty* sia una manifestazione delle teorie contrattualiste, trascurando, tuttavia, che questa non abbia mai effettivamente ricevuto un *endorsement by the people* e patisca geneticamente il succitato *deficit* democratico.

In definitiva, l'autore individua nella *parliamentary sovereignty* un freno ai *national changes* e, per di più, la considera una causa dell'indebolimento della democrazia rappresentativa, che, in uno scenario fortemente polarizzato su due partiti, vede una incontrollata produzione legislativa di derivazione governativa, in distonia con il pluralismo che dovrebbe connotare ogni democrazia rappresentativa.

Per Gordon, dunque, sono maturi i tempi per rompere la *fiction* della *parliamentary sovereignty*, considerata «*the palest of shadow of popular sovereignty*»[11].

Il punto nevralgico del libro si dipana nella seconda parte ove, come anticipato, si rinviene il progetto di costituzione offerto dall'autore.

---

[7] A. Torre, "*Serial Miller". Revival della prerogativa, sovranità parlamentare, Corte Suprema (ed esigenze di codificazione costituzionale?) nel Regno Unito della Brexit: riflessioni sparse*, in *Dpce online*, 4, 2019, p. 3084.
[8] *Ibid.*
[9] R. Gordon, *op. cit.*, p. 26 criticamente, afferma quanto segue: «*We are, therefore, left with a doctrine that is said to underpin our unwritten constitution but which, in fact, lacks any representative democratic foundation*».
[10] *Ibid.*, p. 29.
[11] *Ibid.*, p. 44.

Sul piano strutturale, il progetto si articola in un preambolo e in 14 parti, da cui l'autore enuclea 17 punti cardine di riforma.

Di considerevole interesse si mostra proprio la scelta di inserire nel progetto un preambolo, adombrata per un duplice ordine di ragioni, volte, rispettivamente, ad esplicitare l'inidoneità della *parliamentary sovereignty* a fungere da principio cardine della costituzione (non scritta) inglese e a precisare che i mutamenti sociali ed istituzionali del Regno Unito – a partire dal multiculturalismo – rendono impellente il bisogno di dotarsi di una costituzione scritta, che sia espressione della sovranità popolare.

Al riguardo, fra i cruciali cambiamenti proposti nella prima parte spiccano, all'art. 1, la secolarizzazione dello Stato – che conseguirebbe l'effetto di superare l'indissolubile legame tra monarchia e religione certificato dall'*Act of Settlement* del 1701, oramai considerato dai più critici come un anacronismo – e, agli artt. 6 e 7, l'obbligo di interpretazione conforme delle leggi e, nel caso in cui non fosse possibile, la dichiarazione di incostituzionalità.

Nella seconda parte della bozza di costituzione (artt. 10-31), invece, l'autore si sofferma sulla fisionomia del legislativo e, sul punto, propone delle modifiche di precipua importanza, a cominciare dalla denominazione dei singoli rami del *Parliament*, che abbandonerebbero le diciture "*House of Commons*" ed "*House of Lords*" in favore di "*House of Representative*" e "*Senate*"; un ulteriore (fondamentale) intervento verterebbe poi sulla composizione di quest'ultimo, che, per metà verrebbe ad essere eletto, mentre, per l'altra metà, nominato dalla *Senate Appointment Commission*, organo eletto ma deputato a predisporre le menzionate nomine (art. 77).

Ulteriori disposizioni riguardano l'*House of Representative*, per cui – sulla scia del *Fixed Term Parliamentary Act* del 2011, superato dall'*Early Parliamentary General Election Act* del 2019 – viene introiettato in costituzione il principio di fissità di durata (4 anni), salvi taluni specifici casi previsti dalla Costituzione.

Un'altra innovazione di significativa importanza attiene la prerogativa dell'*assent* ed il controllo di costituzionalità di nuovo conio, che segna una decisa discontinuità con la *parliamentary sovereignty*: precisamente, si mira ad introdurre un'ipotesi vincolata di *refuse* del *royal assent* nel caso di preventiva pronuncia di incompatibilità con la costituzione della *Supreme Court*.

Per stessa ammissione dell'autore, la *devolution* è l'unico *topic* in cui questo progetto di costituzione appare «*incapable of resolution*»[12] e, perciò, si delinea una intricata trama e serie di (eventuali) referendum. Il primo, da tenersi obbligatoriamente in Scozia, Galles ed Irlanda del Nord, dovrebbe chiamare i cittadini ad esprimersi sull'essere o meno vincolati dal presente progetto di costituzione; in subordine, solo nelle aree che si siano espresse favorevolmente sarebbe da celebrarsi un secondo, una volta concluse le negoziazioni ed individuate le modalità e le forme di sottoposizione alla nuova Costituzione. Infine, il procedimento

[12] *Ibid.*, p. 81.

dovrebbe concludersi con un terzo (eventuale e definitivo) referendum, punto terminale di questa articolata scansione.

Dopo queste previsioni sistematiche, nelle sezioni immediatamente successive (dalla terza alla settima), il progetto di costituzione reca disposizioni di dettaglio sulle prerogative delle due Camere, dell'Esecutivo e sul sistema partitico nel suo complesso.

Notevole importanza ricoprono gli artt. 43– 44 (sull'*House of Representative*) – cui rimandano gli artt. 67 e 68 (sul *Senate*) – base normativa per una riforma elettorale che dovrà essere implementata dal Parlamento. Segnatamente, Gordon propone di mantenere parzialmente il *FPTP system* per l'elezione di 350 membri e, contestualmente, di introdurre una "quota" proporzionale di *Alternative Vote*, attraverso cui eleggere 100 *MPs* in 20 diverse *constituencies*.

Come testimonia anche la sonora bocciatura (con il 67,9% di no) del *UK Alternative Vote referendum* del 2011, non si tratta di un inedito nella recente storia costituzionale britannica, dacché la volontà di mitigare gli effetti dell'*arbitrary government* del *FPTP system*[13] con una porzione proporzionale era emersa già nella conclusione del *Power Inquiry* del 2006.

A queste previsioni deve aggiungersi l'art. 46 del progetto, che ripropone la dibattuta questione del *compulsory voting*, il quale demanda ad una legge attuativa la descrizione delle coordinate della «sanzione» della perdita di voto, in caso di mancata ottemperanza all'«obbligo» di voto.

A seguire, l'autore, prima di tracciare i caratteri fondamentali dell'*Executive Power*, enuncia dei correttivi per attenuare la vigente *fusion of powers*, attualmente troppo sbilanciata a favore del Governo: a tal fine, nell'insieme di interventi prospettati si annoverano la contrazione dell'influenza dei *whips*, il rafforzamento dei poteri del *Senate*, il temperamento della gestione governativa dei tempi e, quindi, più in generale, l'irrobustimento dell'indipendenza del *Parliament*.

Quanto all'esercizio dell'*Executive Power*, la bozza di costituzione indica tre principali categorie di poteri in capo al *Prime Minister*, ovvero il potere di nomina dei *Ministers* e degli *special advisors* (art. 94), nonché quello di conferire a uno o più di questi specifiche funzioni (art. 98) e quello di esercitarne alcuni (art. 99–100) – fra cui i *war powers*, la stipula (e il ritiro) dei trattati – che verrebbero ad essere trasferiti per iscritto al *Prime Minister*, a conferma della funzione puramente simbolica riservata alla monarchia (artt. 101- 107) da questo impianto costituzionale.

Nella parte 8 della bozza di costituzione, l'attenzione dell'autore si rivolge al *judicial power*, fissandovi il principio di soggezione alla costituzione (art. 137) e di indipendenza non solo dal legislativo e dall'esecutivo, ma anche dalla «*Citizens' Branch*» (art. 139, su cui *infra*).

A giudizio dell'autore, infatti, non vi è nessuna esigenza di democrazia rappresentativa da dover soddisfare per il *judiciary*, e, anzi, la necessità di mantenere il consenso in vista delle

[13] Sul tema Gordon ricorda le «*serious* injustices» (p. 91) risultato dell'adozione *tout court* del *FPTP system*, tra cui le elezioni del 2005, in cui i *Liberal Democrats*, a fronte del 22% di voto popolare, ottennero solo il 10% dei seggi.

successive elezioni inficerebbe non poco il suo operato. Da evitare è, pertanto, il paradosso dei giudici eletti, perfettamente riassunto da una espressione metaforica di un ex California Supreme Justice, che, per spiegare la condizione di un giudice intento a doversi (ri)assicurare l'elezione, notava che «*is like finding a crocodile in your bathtub when you go in to shave in the morning. You try not to think about it, but it's hard to think about much else while you're shaving*»[14].
Strettamente attigua è la questione dell'*accountability*, che all'articolo 141 viene considerata sia nella sua dimensione individuale (*as an individual*), sia in quella collettiva (*as an institution*): Gordon chiarisce come quest'ultima accezione vada intesa in *an explanatory sense*[15] e implichi un'attività di raccordo con le altre *branches of government*, nelle forme previste dalla legge (art. 142).
Nell'ordine, seguono gli articoli dedicati alla *Supreme Court*, organo di garanzia in piena rottura con la *parliamentary sovereignty*, deputato a «*secure enforcement of the Constitution against even the Government itself*»[16] e così provvisto di (nuovi) penetranti poteri, fra cui rientrano la facoltà di esprimere *preliminary rulings and opinions* e di dichiarare l'incostituzionalità di partiti politici che contrastino con i principi della costituzione nei limiti e nelle forme dettati dalla stessa costituzione (art. 129).
La parte 9 presenta la c.d. *«domestic Bill of Rights»*, la cui codificazione, come pure ribadito nella sessione 2007–2008 della *Joint Committee of Human Rights*, dovrebbe procedere di pari passo con l'elaborazione di una costituzione scritta: si statuisce che la tutela dei diritti inseriti in costituzione debba essere almeno pari a quella garantita ai diritti enunciati nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo (e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea), ma rimane pur sempre salva l'ipotesi di una «*more extensive protection*».
Lo scopo di tale scelta risiede nella convinzione di fondo che una costituzione moderna contenga anche i diritti economici e sociali presenti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, assenti, anche per ragioni cronologiche, nella Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.
Ancora, di grande rilevanza sono anche le ultime disposizioni recate sulla *Citizens' Branch*, organo di derivazione venezuelana – che affonda le proprie radici nella *bulè* ateniese – composto da 650 membri sorteggiati tra gli iscritti ai registri elettorali. Al suo interno, si prevede l'elezione di un più ristretto consesso, il *Citizen Council*, cui sono affidate dalla costituzione determinate funzioni, come la generale promozione dei valori costituzionali, o, più nel dettaglio, le prerogative di rendere pareri e raccomandazioni su progetti di legge, proposte di revisione costituzionale, *public inquiries* e di contribuire all'organizzazione dei referendum.
In conclusione, il volume offre una densa panoramica delle problematiche aperte del diritto costituzionale britannico e guida il lettore nelle sue attuali complesse trame, operando

[14] J.D. Fabian, *Paradox of elected judges – Tension in the American Judicial System*, *Georgetown Journal of Legal Ethics*, 2001, p. 155.
[15] V. Bogdanor, *Accountability and the Media: "Parliament and the Judiciary: The Problem of Accountability"*, *Sunningdale Lecture*, 9 febbraio 2006.
[16] R. Gordon, *op. cit.*, p. 164.

preliminarmente su ciascun argomento un quadro dello stato dell'arte e stimolando, così, le riflessioni dello studioso su un tema mai sopito, come è quello della prospettiva di una costituzione scritta per il Regno Unito.