

# Il nuovo *Department for Constitutional Affairs*: una "bomba a grappolo" nell'ordinamento britannico\*

(di prossima pubblicazione in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1/2004)

di Alessandro Torre

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le pedine della scacchiera. – 3. Una visuale semplice, e una complessa. – 4. Un *reshuffle* dagli effetti molto impegnativi. – 5. Ulteriori annotazioni sulla tecnica blairiana del rimpasto governativo. – 6. Le disposizioni del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*. – 7. L'*Order* e la sovranità del Parlamento. – 8. La globale revisione dell'architettura costituzionale. – 9. Verso una Corte Suprema ?. – 10. Considerazioni finali.

1. Adottato da Sua Maestà Britannica a norma delle sezioni 1 e 2 del *Ministers of the Crown Act 1975*, che prevede esplicitamente che a modifiche delle attribuzioni funzionali di ministri di stato la Corona provveda attraverso appositi *Orders in Council*<sup>1</sup>, e preceduto da un rimpasto governativo, il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* ha introdotto una ristrutturazione dell'Esecutivo che, almeno potenzialmente, si può considerare tra le più importanti della storia costituzionale del Regno Unito.

Se si considera la nuda realtà dei fatti fermando lo sguardo sullo strato più superficiale dell'evento, in sostanza il Gabinetto britannico altro non avrebbe fatto che autoriformare una parte di se stesso creando un nuovo dicastero. A favore di questa nuova unità ministeriale una simile operazione – in sé tutt'altro che rara nell'itinerario di un'amministrazione in carica – ha comportato delle modifiche strutturali. La peculiarità dell'evento sta nel fatto che, da un lato, la riforma ha realizzato un flusso di funzioni delle quali uno storico ministro di stato, il *Lord Chancellor*, era precedentemente responsabile (e di conseguenza tale dicastero, privato della sua principale ragione d'esistenza, è venuto meno); e, dall'altro lato, l'assunzione di un potere di supervisione e, ove necessario, di coordinamento attivo delle funzioni di altri dicasteri (lo *Scotland* e il *Wales Office*) precedentemente operanti in regime di piena autonomia.

Fin qui, come s'è accennato, nulla di diverso da quanto solitamente si può verificare lungo il percorso di una *premiership* di governo che abbia ripetutamente meritato il consenso degli elettori e che, potendo fare affidamento su una solida maggioranza a Westminster, intenda imprimere il proprio marchio sull'organizzazione ministeriale. Anche stavolta la fenomenologia delle ristrutturazioni degli esecutivi di Tony Blair e dei suoi predecessori, nella quale si fondono tattica e strategia dell'organizzazione dei ruoli pubblici, non si discosta apparentemente da una prassi largamente sperimentata che trova sintesi nel potere di operare il rimpasto: una prassi che può essere posta in discussione sul piano strettamente politico e dell'opportunità delle opzioni di governo delle quali è manifestazione, ma giammai contestata sotto il profilo di una tradizione costituzionale dapprima consacrata dalle convenzioni lungamente esercitate<sup>2</sup> e quindi, attraverso il citato Atto del 1975, sanziona-

---

\* I seguenti colleghi britannici hanno amichevolmente collaborato con le proprie osservazioni e con preziosi suggerimenti metodologici alla redazione di questo articolo: Robert Hazell, Chris Himsforth, Patricia Hogwood, George W. Jones, James G. Kellas, Patricia Leopold, Peter Leyland, Neil MacCormick. Augurandomi di non averne frainteso il pensiero, a tutti rivolgo il mio più riconoscente ringraziamento (A.T.).

<sup>1</sup> Sul punto: «*Orders in Council are made under the Ministers of the Crown Act 1975 to transfer functions between Ministers and to alter their titles*», in S. de Smith, R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, London, Penguin Books, 1994, 7ª ed., 23.

<sup>2</sup> Si veda in proposito il capitolo *Ministers and Departments* in R. Brazier, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government*, Oxford, Oxford UP, 1999, 3ª ed., 132 ss.

to e definitivamente immesso nell'ordinamento dalla legislazione positiva. Tuttavia attraverso il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* l'Esecutivo britannico ha realizzato ben più che una trasformazione dall'interno della propria conformazione collegiale, spingendo la propria azione riformatrice oltre la norma di quei momenti in cui la maggioranza di governo, per mezzo della sua *leadership* (o anche, più sovente negli ultimi due decenni, della *leadership* attraverso la maggioranza di governo su cui esercita un potere sempre più ferreo), intende impartire all'assetto dell'Esecutivo di Sua Maestà una svolta che può essere perentoria se con essa si intende anche realizzare una tempestiva affermazione di autorità concretizzata nell'eliminazione (*sacking*) individuale o collettiva di ministri (come un tempo fece memorabilmente Macmillan "rimpastando" con energia circa la metà dei membri del suo Esecutivo<sup>3</sup>, e come è stato nella costante prassi thatcheriana ed anche in quella successivamente instaurata da Tony Blair), o tenue se la revisione delle strutture dipartimentali e degli equilibri di governo è la risposta a una concorde esigenza di razionalizzazione funzionale dell'attività del Gabinetto (come è stato nella fisiologia degli esecutivi del *welfare state*, e come del resto ha fatto lo stesso Blair in seguito alla sua seconda vittoria elettorale). Come ha osservato il commentatore dell'*Economist*, l'iniziativa blairiana si configura infatti come una personale combinazione "tattica" di rimpasto governativo e "strategica" di riforma costituzionale<sup>4</sup>.

2. Con l'apparizione del nuovo Segretariato, tre sono i dicasteri principalmente interessati nella riforma: il *Lord Chancellor's Department*, lo *Scotland Office* e il *Wales Office*; ed un quarto e un quinto portafoglio, quello del *First Secretary of State* e l'*Home Office*, ne sono in qualche misura coinvolti. Queste le pedine della scacchiera costituzionale che hanno parte nel gioco della riforma che si è articolato in due fasi, ovvero nel rimpasto e nell'adozione dell'*Order in Council*.

Il dipartimento del *Lord Chancellor* costituisce, come è noto, la moderna struttura amministrativa che è posta al servizio di una figura ministeriale la cui tradizione è tanto vetusta da affondare le proprie radici nell'età medievale e la cui fisionomia si è proiettata, dall'età vittoriana in poi, verso una configurazione latamente assimilabile a quella di un Ministro di grazia e giustizia<sup>5</sup>. Alcuni consimili settori funzionali di un'altra agenzia governativa, alla quale sovrintende il *First Secretary of State*, risultano marginalmente coinvolti dalla ristrutturazione; e, come si vedrà, anche l'*Home Office*, del quale nell'*Order* non compare alcuna menzione, dovrà in qualche misura affrontarne alcune conseguenze che incideranno sulle sue attribuzioni in materia di diritto penale (per quanto concerne la posizione dell'*Home Office*, infatti, la posta in gioco è la conservazione dell'esteso potere amministrativo di incriminazione che una legislazione sempre più diffusa, costituita da almeno una dozzina di Atti parlamentari promossi dall'amministrazione Blair per intensificare la repressione del crimine, conferisce agli ufficiali di polizia e sul quale un sistema di Corti riformato non potrebbe che proiettare il suo sindacato riducendo la sfera d'influenza del dicastero).

In particolare, come si vedrà più avanti, l'intero disposto del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* regola il trasferimento di funzioni dal *Lord Chancellor* al nuovo Segretario di Stato, mentre più attinente alla dimensione del rimpasto è la sorte riservata ai dicasteri territoriali. Questi ultimi, ossia i Segretariati per la Scozia e per il Galles, sono dicasteri di *territorial government* dei quali l'uno è dotato di una struttura ministeriale risalente all'età di Gladstone (1885) e l'altro è stato fondato nella prima metà degli anni Sessanta con organizzazione fondamentalmente analoga al precedente ma dotata di una più elementare struttura amministrativa e di potestà largamente inferiori (in realtà, con la *devolution*, la geometria potestativa dei due dicasteri ha subito scossoni inversamente proporzionali alla situazione di partenza: lo *Scotland Office* ha perso molte funzioni, vedendo ridurre il suo ruolo a quello di un intermediario; il *Wales Office* invece, in origine

<sup>3</sup> Ma poi affrontando le dimissioni; per una analisi dell'episodio alla luce delle convenzioni vigenti cfr. G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, Oxford, Clarendon Press, 1986, 2ª ed., 30-31.

<sup>4</sup> Nella nota *Britain's Cabinet Reshuffle. Blair's Own Goal*, in *The Economist*, 21 June 2003, 14.

<sup>5</sup> Cfr. N. Underhill, *The Lord Chancellor*, Lavenham, Terence Dalton Ltd., 1978, ove in particolare il capitolo conclusivo *Towards a Ministry of Justice*, 173 ss.; ed in seguito, con osservazioni più articolate sul disimpegno amministrativo della carica, si veda T. Woodhouse, *The Office of Lord Chancellor*, Oxford, Hart, 2001.

una struttura ministeriale "debole" se comparata con l'omologo scozzese, ha conosciuto un relativo potenziamento delle proprie attribuzioni e della sua fisionomia istituzionale<sup>6</sup>).

In relazione ai dipartimenti coinvolti nella riforma, i quali operano su sfere funzionali tra loro non direttamente comunicanti – ovvero l'amministrazione dell'organizzazione giudiziaria e l'interlocazione con gli enti della *devolution* –, l'istituzione del *Secretary of State for Constitutional Affairs* si concretizza essenzialmente, come s'è accennato, in un trasferimento di funzioni e in una accentuazione dei poteri di supervisione: per quanto concerne il primo aspetto, infatti, il nuovo Segretario di stato assume le funzioni del *Lord Chancellor*, che virtualmente scompare quale esponente di un autonomo ruolo di governo (ed anche talune attribuzioni del *First Secretary of State* si trasferiscono entro il medesimo raggio d'azione: ma ciò non indebolirà le funzioni di questa carica, alla quale Blair ha attribuito una considerevole preminenza nell'ambito dei suoi esecutivi). Sul versante dei due dipartimenti territoriali, l'esito della riforma si esprime in un ridimensionamento dello *status* dei Segretari di stato la cui attività, pur conservando una propria fisionomia amministrativa e, secondo un'opinione tendente a minimizzare l'impatto di tale porzione della riforma, una inalterata capacità di intervento nel sistema di *devolution*, rientrerà sotto l'egida collettiva del nuovo dicastero.

Intendendo riepilogare per sommi capi il senso dell'iniziativa riformatrice dell'amministrazione Blair, se ne possono porre in primo piano alcuni elementi concatenati di bidimensionalità.

Per quanto concerne la figura ministeriale del *Lord Chancellor*, l'*Order* influisce direttamente sulle sue funzioni trasferendole sotto la reponsabilità del *Secretary of State for Constitutional Affairs*, e con ciò trasforma radicalmente, in sostanza annullandolo, l'autonomo *status* costituzionale di un alto Ministro della Corona depositario di poteri consacrati dalla tradizione (nessun particolare effetto la riforma produce, peraltro, sullo *status* del *First Secretary of State*: solo un ritocco funzionale volto più che altro a realizzare condizioni di coerenza con il troncone principale dell'azione riformatrice). Con riguardo ai due dicasteri della territorialità, resi oggetto di una curiosa forma di rimpasto, il corso della riforma si estrinseca non già in una diretta appropriazione di poteri o funzioni da parte del nuovo *Department for Constitutional Affairs* che sia disposta dall'*Order* (nel quale non compare alcun riferimento ad essi) né in una meccanica traslazione dei loro apparati amministrativi entro l'esclusiva sfera di responsabilità attiva di tale dipartimento (tali apparati conservano la loro abituale fisionomia rimanendo sotto l'egida dei rispettivi Segretariati), bensì in una forma di *incorporation* che si concretizza nel trasferimento dei due Segretariati territoriali sotto la diretta supervisione del Segretario di stato per gli affari costituzionali, il che comporta un relativo ridimensionamento dello *status* ministeriale dello *Scotland* e del *Wales Office* i quali diventano, se non proprio dei *junior ministers* del nuovo dicastero (tale configurazione in realtà risulterebbe eccessivamente riduttiva e non risponderebbe alla realtà), dei ministeri funzionalmente posti sotto il suo coordinamento e caratterizzati da una inedita fisionomia mista.

Una valutazione più approfondita e tecnicamente accurata dei contenuti del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* sarà sviluppata più avanti, ma, ulteriormente estremizzando la sintesi preliminare, si può puntualizzare che, nella sua doppia anima complessiva, l'intervento riformatore portato a segno dall'amministrazione Blair nell'estate 2003 insiste su due dimensioni dell'ordine costituzionale del Regno Unito, ovvero una dimensione statica e tradizionale (che si individua nell'ufficio del *Lord Chancellor*, la cui eclisse è determinata dall'*Order* propriamente inteso) ed una fortemente dinamica (la realtà in rapida evoluzione dei due dicasteri territoriali per la Scozia e

---

<sup>6</sup> Il tutto va commisurato alla possanza costituzionale delle formule devolutive applicate in Scozia e in Galles, per cui a un sistema di *devolution* "forte" quale lo scozzese è complementare il considerevole indebolimento dello *Scotland Office*, e a fronte di una forma di *devolution* relativamente meno articolata sul piano dei poteri costituzionali effettivamente esercitati si rileva l'emersione dei poteri dell'Ufficio per il Galles. Sul caso scozzese si vedano le recenti annotazioni in J. Mitchell, *Third Year, Third First Minister*, in R. Hazell (cur.), *The State of the Nations 2003. The Third Year of Devolution in the United Kingdom*, 2003, 119 ss., e in particolare 127-128. Per una ben argomentata analisi comparativa cfr. inoltre F. Del Conte, *L'impatto della devolution sui ministeri del territorial government*, in L. Volpe, A. Torre (cur.), *La Costituzione britannica - The British Constitution (Atti del convegno internazionale - Bari, 29-30 maggio 2003)* (Torino, Giappichelli, 2003; in corso di pubblicazione).

per il Galles, ed ovviamente della *devolution* che ne è sullo sfondo<sup>7</sup>, sulla quale ha inciso più direttamente la componente del rimpasto ministeriale), il che lascia chiaramente intuire in quale misura l'effetto combinato di un simile accostamento di direttrici di riforma apparentemente disomogenee possa a sua volta sprigionare trasformazioni costituzionali di portata ben più vasta e proiettate nel cuore della futura organizzazione del potere nello stato britannico. Sotto tale riguardo, l'avvento del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* e il rimpasto che lo ha preceduto e che, in un certo senso, ne ha configurato il contesto, rispecchiano lo spirito e la prassi del vasto riformismo costituzionale introdotto nel Regno Unito allorché il *New Labour* si è avvicinato al potere, ma in realtà si spingono ben oltre, ossia nel campo della separazione dei poteri intesa sia in senso montesquieiano (fulcro dell'azione è, con tutta evidenza, l'intervento sul *Lord Chancellor*) sia nelle sue articolazioni spaziali (questione della *devolution* e dello *status* dei dicasteri incaricati della mediazione tra istituzioni decentrate e governo centrale). Ma, affinché questa osservazione non sembri un'indebita enfattizzazione del valore che di solito va attribuito ad un semplice rimpasto e di un tipico *Order in Council* che, al pari di numerosi interventi dello stesso genere, hanno ognuno per suo conto alterato l'organizzazione interna dell'Esecutivo britannico, qualche ulteriore considerazione può risultare utile.

3. Se si riorganizza l'intera questione sotto altri profili, vi sono due modi per considerare l'evento riformatore in questione: uno semplice ed uno complesso.

Ove si osservi la fisionomia del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* nella sua immediatezza, ovvero alla luce delle manifestazioni più evidenti del riformismo blairiano, ne risulta che esso si inserisce coerentemente, anche se ne è incerto il tasso di premeditazione, nel quadro di quella trasformazione dell'ordinamento delle istituzioni che è stata avviata dal *New Labour* fin dalla seconda metà del 1997<sup>8</sup>. Ma questa riforma non è solo il riflesso di una concezione globale dell'ordinamento alla quale il neolaburista Blair ha posto mano fin dagli esordi della sua prima amministrazione: infatti, se si adotta la visuale complessa, l'impatto costituzionale dell'*Order* si preannuncia senza precedenti: il mero richiamo agli effetti della riforma sulle tradizionali sfere funzionali e sullo *status* costituzionale dei dipartimenti summenzionati, il collegamento che l'azione del nuovo Segretariato di stato produrrà tra l'organizzazione delle magistrature e l'esercizio della *devolution*, e – sullo sfondo – l'evocazione del principio di separazione dei poteri (posto in piena evidenza da Peter Leyland, della londinese *Metropolitan University*, che vi individua un asse portante della riforma<sup>9</sup>), sono dati di per sé sufficienti a lasciar intuire l'apertura di ben altri orizzonti.

La cronaca delle istituzioni e della *politics* strettamente considerata tende infatti a porre in evidenza, pur senza perderne mai di vista le articolazioni costituzionali di più ampio spettro, le componenti tattiche della vicenda relativa all'introduzione del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*<sup>10</sup>. In questo caso si tratterebbe, come è evidente, di una visione semplice delle cose, che di certo non manca – come si vedrà – di elementi di realismo politico in quanto, senza dire degli effetti immediati di una ristrutturazione dell'Esecutivo (primo livello di lettura), si connette ad un progetto di complessivo rafforzamento della *premiership* blairiana che nel riformismo costituzionale individua uno dei suoi punti nevralgici sia come componente costruttiva del potere neolaburista sia come elemento strumentale concorrente alla formazione ultima della "Terza Via" (secondo livello di lettura) neolaburista. Troverebbe conferma in tal modo l'antica lezione secondo cui la co-

<sup>7</sup> Per una contestuale analisi dei fondamenti di tale branca della politica costituzionale cfr. A. Torre, «On Devolution». *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, e P. Leyland, *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale ?* in *Le Regioni*, 2000, risp. 203 ss. e 341 ss.

<sup>8</sup> Della quale ha elaborato un quadro di sintesi D. Kavanagh nel contributo *Tony Blair's Constitution*, in L. Volpe, A. Torre (cur.), *La Costituzione britannica - The British Constitution (Atti del convegno internazionale - Bari, 29-30 maggio 2003)*, cit.

<sup>9</sup> «...The conflict with separation of powers that was always a problem with the former Lord Chancellor has finally been addressed...»: P. Leyland, lettera del 17 ottobre 2003.

<sup>10</sup> Così nel ben argomentato articolo *Politics. Tony Fixes the Constitution*, in *The Economist*, 21<sup>st</sup> June 2003, 33 ss.

stituzione non dà giuridico fondamento in Gran Bretagna alla politica di stato, ma bensì ne è il prodotto e, nonostante la sacralità che a tratti le è attribuita, un passaggio funzionale. D'altronde l'intervento sulla struttura dell'Esecutivo che si è realizzato attraverso l'*Order* in questione, sebbene interessi direttamente non più di tre o forse quattro dipartimenti, e in via indiretta qualcun altro (ad esempio, l'*Home Office*), non può essere riduttivamente considerato alla stregua di un semplice rimpasto, e mai come in questo caso può rivelarsi improduttivo tentare una tassonomia del *reshuffle* governativo che si affidi a parametri preconfezionati. È pertanto necessario trasferire l'indagine su strati più profondi di lettura dell'evento: l'*Order*, infatti, non ha di per sé provocato il rimpasto ministeriale, ma certamente ne è stato la chiave di volta.

Qualora osservato, appunto in una prospettiva costituzionalmente strategica, il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* è coerente con l'intero impianto del riformismo istituzionale dell'epoca blairiana e, se si osserva la questione dal punto di vista dell'attuale *leadership* britannica, lo si potrebbe perfino considerare una tappa obbligata dell'itinerario imboccato già nel biennio 1997-98 con l'adozione dello *Human Rights Act*, con l'avvio della *devolution* in Scozia, Galles, Irlanda del Nord e *Greater London*, con l'intensificazione delle pratiche referendarie, con la radicale ristrutturazione della Camera dei Pari, con la promozione delle regioni inglesi, e così via dicendo. Se valutato in continuità con queste riforme, il rimpasto dell'estate 2003 e l'*Order* che ne è derivato non sono eventi del genere consueto. Che la si consideri come il prodotto di un disegno premeditato e astratto (del che si dubita ampiamente) o una nuova e fors'anche improvvisata (e per taluni improvvida) espressione di pragmatismo politico-istituzionale, la ristrutturazione dell'Esecutivo introduce elementi qualitativamente originali nel quadro di una sequenza di riforme che pure sono produttive di effetti a catena sull'impianto della costituzione tradizionale. Ha annotato in proposito George W. Jones (e con ciò si anticipa uno dei pareri che alcuni colleghi britannici hanno fornito come contributo alla riflessione che si sviluppa in questo scritto) che, per una corretta valutazione degli effetti profondi che il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* produrrà sull'intero sistema, occorrerà attendere l'avvento al potere di quella che egli definisce una «*new generation not used to traditional ways*»<sup>11</sup>. In realtà la medesima osservazione si potrebbe applicare, sebbene in diversa misura, alla maggior parte delle riforme poste fin qui in opera dalle amministrazioni Blair: che dire, infatti, delle innumerevoli implicazioni della *devolution*, alcune delle quali già concretamente osservabili in Scozia, o degli effetti dell'*incorporation* dei diritti europei sulle più genuine dimensioni della costituzione evolutiva? Sotto tale riguardo, la lista degli esempi potrebbe ulteriormente articolarsi, ma l'autorevole osservatore della *London School of Economics* non manca certamente il bersaglio allorché attribuisce al *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* una valenza peculiare, sottolineando che si tratta di un atto di riforma per la cui comprensione (e, si aggiungerebbe, per la cui istituzionale gestione) è necessario, prima ancora che un'evoluzione politica, un mutamento culturale di coloro i quali opereranno alla luce del nuovo ordine.

Per il momento, in attesa che questa rinnovata generazione di mutanti sia in grado di raccogliere il testimone oggi lanciato in avanti dalla classe politica che, sotto l'influsso della *leadership* di Blair, ha agevolato l'istituzione del nuovo dicastero per gli affari costituzionali, l'immagine che la creazione del *Department on Constitutional Affairs* può suggerire a prima vista agli estimatori dell'evolutivezza costituzionale del Regno Unito è – e ciò sia detto senza enfasi – quella di una terrificante bomba a grappolo ai cui effetti dirimpenti, i quali, come è tristemente noto in troppi scenari di

---

<sup>11</sup> Contestualizzando, lo *statement* si inserisce in una valutazione di ampio quadro, che si trascrive per intero: «*Under Tony Blair the British Constitution has experienced its most radical changes for over a century, and yet these changes have followed no plan. They have been piecemeal – in the British pragmatic tradition. Nowhere in Government has there been an overview of these developments and their cumulative effects. The establishment of the DoCA provides British Government with a department and senior minister who can take such a comprehensive view, and try to coordinate all the previous and future changes. Whether its potential to bring consistency is realised will depend on whether the Prime Minister and his ministerial colleagues feel DoCA's work of political importance for them. They may anticipate that the impact of recent changes will be able to be assessed only in 30 years when a new generation not used to traditional ways is in power*»: G.W. Jones, lettera del 14 ottobre 2003.

guerra dell'epoca presente, si producono con un raggio d'azione molto ampio, è difficile sottrarsi rimanendo illesi anche se non ci si trova nelle immediate vicinanze della deflagrazione.

4. Se considerata dal punto vista interno alla sottostruttura costituzionale che si concretizza nel Gabinetto britannico dell'età contemporanea, l'istituzione del *Department of Constitutional Affairs* quale nuovo dicastero ha prodotto alcune trasformazioni ministeriali che si riassumono in pochi tratti.

Il nuovo dicastero, inglobando nella sua dotazione funzionale le attribuzioni del *Lord Chancellor*, ne ha provocato la scomparsa: in altri termini, il *Lord High Chancellor of Great Britain* non è più un ministro del Gabinetto britannico, e le sue funzioni sono oggi esercitate provvisoriamente dal titolare del *Department of Constitutional Affairs*. Lord Irvine of Lairg, esponente di primo rilievo nell'immediato *entourage* del Primo Ministro e *Lord Chancellor* nella prima amministrazione Blair e nella prima metà della seconda, abbandona pertanto l'Esecutivo di Sua Maestà, mentre il nuovo incarico viene attribuito a Lord Falconer of Thoroton (già *junior minister* nel potente *Department for Transport, Local Government and the Regions*) il cui titolo formale è *Secretary of State for Constitutional Affairs and Lord Chancellor for the transitional period*<sup>12</sup>. Ma l'ibridazione ministeriale non si limita alla figura principale del Segretario di stato posto alla guida del nuovo dipartimento: il quadro, infatti, si complica ulteriormente se si passa a considerare la fisionomia "riformata" dei due dicasteri territoriali. Con il rimpasto, i Segretariati per la Scozia e per il Galles, i quali perdono la loro autonoma configurazione, se non nelle proprie strutture amministrative (le quali nonostante la complessiva riformulazione degli assetti non subiscono mutazioni degne di rilievo: si registra in proposito l'opinione di Robert Hazell, coordinatore generale della *Constitution Unit*, secondo il quale l'opera di mediazione tra Gabinetto centrale e istituzioni della *devolution* nelle due aree interessate proseguirà sostanzialmente inalterata per un congruo arco di tempo<sup>13</sup>), almeno nella fisionomia dei cosiddetti *Cabinet posts*. I nuovi Segretari di stato per la Scozia e per il Galles, rispettivamente Alistair Darling (il precedente *Secretary of State for Work and Pensions* che subentra alla Helen Liddell non più membro del gabinetto) e Peter Hain (già *junior minister* nel dipartimento per gli esteri e per il *Commonwealth*, che subentra al Paul Murphy passato al Segretariato di stato per l'Irlanda del Nord), sono titolari anche, rispettivamente, di un altro importante ministero governativo e di un incarico politico di primario rilievo giacché il primo (Darling) è anche *Secretary of State for Transport*<sup>14</sup> e il secondo (Hain) assomma alla responsabilità del dicastero territoriale l'influente ruolo di *Leader of the House of Commons*, che si esercita a diretto contatto con l'ufficio del Primo Ministro del quale è proiezione in termini di dirigenza del *parliamentary party*, e la carica di *Lord Privy Seal*, residuo di un'antica carica medievale che oggidi si concretizza in un ministero ausiliario tuttotfare alle dipendenze del *premier*.

La complessa commistione di incarichi che Blair ha realizzato con il *Department of Constitutional Affairs Order 2003*, e della quale si è esposta sommariamente l'articolazione, si inserisce in un più complessivo quadro di riforma dei ministeri già precedentemente delineato (ad esempio, la redistribuzione di *Cabinet posts* a nuovi più fedeli e grati titolari, scelti fra i *cronies* del Primo Ministro<sup>15</sup>, intesa a colmare alcuni significativi vuoti lasciati dalle dimissioni protestatarie di importanti

---

<sup>12</sup> Così nella *List of Government Ministers*, ufficialmente aggiornata all'ottobre 2003, in [www.cabinet-office.gov.uk/central/2003/ministers.htm](http://www.cabinet-office.gov.uk/central/2003/ministers.htm).

<sup>13</sup> Così appunto in R. Hazell, *The Reshuffle in Perspective*, in *Monitor - The Constitution Unit Bulletin* n.24 - September 2003, 1, [www.ucl.ac.uk/constitution-unit](http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit).

<sup>14</sup> Nuova struttura ministeriale delineatasi verso la fine del maggio 2002 in seguito allo smembramento del *Department for Transport, Local Government and the Regions*, deciso da Blair dopo le dimissioni del titolare del dicastero Stephen Byers: mentre il nuovo ministero per i trasporti, assegnato ad Alistair Darling, concentra oggi la sua azione su tale settore, le competenze per la regionalizzazione (dell'Inghilterra) e per i rapporti con le amministrazioni locali sono state trasferite all'Ufficio del *Deputy Prime Minister (ODPM)*, dicastero di nuova istituzione affidato a John Prescott.

<sup>15</sup> Torna a proposito rammentare che lo stesso Lord Falconer, al secolo Charles Falconer, è considerato un «*Tony's crony*» a tutti gli effetti, amico del *premier* dall'infanzia e brillante *barrister* chiamato a far parte dell'esecutivo nel 1997.

esponenti dell'Esecutivo dissociatisi dalla *leadership* in quanto in disaccordo con alcuni orientamenti di politica generale o in seguito all'ingresso nella guerra irachena; il ridimensionamento del superdipartimento dei trasporti e delle regioni, la riallocazione di alcune cariche istituzionali che non si concretizzano nella gestione attiva di portafogli ma che fiancheggiano il ruolo del Primo Ministro, come quelle del *President of the Council* e del *Leader of the House of Commons*), e riduce la consistenza del Gabinetto da ventitré a ventuno dicasteri. La vicenda rischia di dimostrare che l'obiettivo snellimento dell'apparato ministeriale inteso nel suo complesso non è *ex se* un indice convincente di razionalizzazione dell'attività amministrativa. Se valutato sotto tale profilo, lo scenario conseguente all'emanazione del *Department of Constitutional Affairs Order 2003* non manca di sollevare qualche perplessità sulle logiche interne e sull'effettiva tenuta degli equilibri strutturali del nuovo dicastero, che rischierebbero di ripercuotersi sull'intero Esecutivo; qualche dubbio può essere sollevato anche sulla funzionalità della nuova soluzione, ed almeno un fondato sospetto istituzionale può essere dichiarato se si considerano talune proiezioni ontologiche della riforma.

I primi due aspetti sono intrinsecamente connessi e si possono riassumere ripercorrendo per sommi capi due direttrici di critica che attualmente si stanno facendo strada fra i più perspicaci commentatori britannici.

In primo luogo, tralasciando per un momento la questione del rilievo costituzionale che Blair ha inteso conferirgli, lo spessore funzionale del nuovo Segretariato di stato appare di gran lunga inferiore a quello dei due ministeri territoriali su cui dovrebbe esercitare un ruolo di supervisione e coordinamento (in un suo recente commento, Robert Hazell non ha nascosto un'ironia non troppo velata su tale questione<sup>16</sup>). In secondo luogo, i due ministri della territorialità, pur la rispettiva fisionomia diversificandosi funzionalmente rispetto ai distinti sistemi di *devolution* nei quali la loro azione oggi si inquadra, dovranno dimostrarsi in grado di armonizzare l'eterogeneità funzionale dei rispettivi mandati quali ministri con competenze territoriali con il complesso settore amministrativo che sovrintende ai trasporti pubblici e privati (Darling) e con l'esercizio della *leadership* della Camera dei Comuni (Hain), nella ricerca di un non agevole equilibrio tra responsabilità amministrative ed esercizio dell'influenza politica in stretto concerto con il *premier*, interlocuzione con il *Secretary of State for Constitutional Affairs* (che viene proposto come portafoglio gerarchicamente superiore ai Segretariati territoriali, o almeno presumibilmente tale) e approccio multifunzionale ai delicati rapporti con le istituzioni legislative ed esecutive della *devolution* scozzese (Darling) e con la *devolution* amministrativa gallese (Hain). Si configurano in tal modo dei Segretari di stato, ciascuno dei quali responsabile simultaneamente per due apparati ministeriali che continueranno ad operare secondo le organiche identità, dipendente per una parte da un Segretario di stato di nuova istituzione e del tutto autonomo per il resto, e rispetto a quest'ultimo dotato di un'autorevolezza amministrativa (Darling) o di un'autorevolezza politica (Hain) superiore.

Come accennato, se per un verso risulterebbe riduttivo considerare i ruoli dei due titolari dello *Scotland* e del *Wales Office* alla stregua di classici *junior ministers*, d'altra parte una qualche forma di subordinazione funzionale rispetto al *Secretary of State for Constitutional Affairs* dovrà pur sussistere, pena la vanificazione della riforma blairiana; e pertanto, se non proprio di *junior ministers* si dovrà discorrere, non si può fare a meno di considerare che con la riforma siano state introdotte nell'Esecutivo britannico due inedite figure di ministri, che si definirebbero (e non si tratterebbe in tal caso di una mera battuta di spirito) Segretari di stato *part-time*.<sup>17</sup> Ancora Robert Hazell, commen-

---

<sup>16</sup> Cfr. R. Hazell, *Merger: What Merger? Scotland, Wales, and the New Department for Constitutional Affairs*, in *Public Law*, 2003, in corso di pubblicazione, interessante nota al cui esordio si colloca il quesito: «Which Whitehall department has three Secretaries of State, but the head of the department ranks lower in the Cabinet than the other two?».

<sup>17</sup> Valgono per tutte le perplessità manifestate da M. Davies, commentatore dell'agenzia *BBC News*, non appena diffusa la notizia dell'«undeniably historic reshuffle» realizzato da Blair: «Alistair Darling will speak on Scotland in the Commons and represent the country at the Cabinet table. But the Scotland Office will be incorporated into the new constitutional affairs department under Lord Falconer. Mr Darling will take the title of Scottish Secretary (that's what Downing Street says, though even some civil servants at the Scotland Office don't seem entirely sure). But he's also the transport secretary, which, as regular users of the UK's railway system will know, is a job and a half. Questions: How can the



tando criticamente tale punto e riprendendo alcune annotazioni già tracciate in un suo precedente scritto<sup>18</sup>, ha osservato per conto della *Constitution Unit* che la conservazione della distinta identità dei due dicasteri territoriali è un'ulteriore occasione mancata per riorganizzare l'intera materia della *devolution* sotto un'unica agenzia governativa, così come invece era stato auspicato, nel gennaio 2003, nel rapporto del *Select Committee on Devolution* della Camera dei Pari<sup>19</sup>; e la medesima posizione traspare dall'osservazione di Patricia Leopold, dell'Università di Reading, secondo la quale una soluzione meno confusionaria ed amministrativamente più efficace si sarebbe configurata nella concentrazione di tutti i poteri dei dicasteri territoriali nelle mani del nuovo Segretario di stato<sup>20</sup>; d'altra parte è opinione di Chris Himsworth, che osserva la novità dall'Università di Edimburgo, che proprio questa inconsueta «*absorption of the Scotland and Wales Office, with the Secretary of Stateships shared*» configuri oggi uno degli aspetti più interessanti della riforma, anche se con ogni probabilità non destinati a produrre effetti duraturi viste le interferenze che inevitabilmente ne deriveranno<sup>21</sup>). Ove si decida di prestare fede a un punto di vista che rasenta l'ottimismo (in sostanza, il punto di vista governativo), si potrebbe dire in proposito che la perdita di autonomia dei due dicasteri territoriali, che deriverebbe dalla loro conduzione sotto le bandiere del nuovo Segretariato di stato – o presunta tale – configuri un riconoscimento dell'avanzato e plausibilmente soddisfacente grado di avanzamento del processo di *devolution*: preso atto di tale stato di cose, il protrarsi dell'attività di «*full-time Cabinet ministers*» (elemento politico-personalistico) e dei relativi «*free-standing departments*» (elemento burocratico-amministrativo) apparirebbe, in prospettiva, al dominio del superfluo<sup>22</sup>. Ciò avvalorerebbe almeno due elementi di valutazione: da un lato, la geometria variabile dei due dicasteri per la Scozia e per il Galles, che reagisce ai progressi devolutivo-istituzionali delle due aree, creando – come rileva criticamente James Kellas – elementi di disfunzionalità che non tarderanno a frustrare i tentativi di omogeneizzazione del riformatore<sup>23</sup>, e dall'altro lato il persistere della cronica condizione di specialità del caso dell'Irlanda del Nord, area nella quale, giacché la *devolution* è tuttora in fase di stallo, si legittima pienamente l'esistenza di un *Northern Ireland Office* in regime di piena autonomia.

Per quanto riguarda il sospetto costituzionale, sia sufficiente sottolineare che con l'istituzione del nuovo Segretariato di stato si serra più strettamente, almeno per il momento, il circuito di una *leadership* di governo che consolida il proprio potere sull'Esecutivo, ciò facendo attraverso la riduzione del numero complessivo dei portafogli ministeriali; attraverso la soppressione dello storico

---

*transport secretary also be the Scottish secretary ? Does he do Scotland one day a week and fill the rest of his time with roads, railways and the rest ?*», in *BBC News - UK Edition*, 13 June 2003, [http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk\\_politics](http://news.bbc.co.uk/1/hi/uk_politics).

<sup>18</sup> Si tratta del paper dal titolo *Three Into One Won't Go: The Future of the Territorial Secretaries of State*, London, Constitution Unit, 2001.

<sup>19</sup> Testualmente: «*What has been lost is the opportunity to take a more synoptic view of devolution, by bringing together in a single post responsibility for devolution in Scotland and Wales, as recommended by the Lords Select Committee on the Constitution in their January 2003 report on Devolution*», in *The Reshuffle in Perspective*, cit.; l'apparizione del rapporto va datata al dicembre precedente: cfr. Lords Select Committee on the Constitution, *Devolution: Inter-Institutional Relations in the United Kingdom*, HL 28, 17 December 2002, ove vedasi in particolare il par. 68.

<sup>20</sup> Infatti «*...There was a need to review the position with respect to the Secretary of State for Wales and Scotland, but I think the way it has been done is a bit of a mess. It would have been better to give both jobs to the Secretary of State for Constitutional Affairs, rather than use two other Ministers...*»: P.Leopold, lettera del 2 ottobre 2003.

<sup>21</sup> In tal modo si esprime testualmente il giurista dell'Università di Edimburgo: «*...From a devolution point of view, the most interesting consequence is the absorption of the Scottish and Wales Offices, with the Secretary of Stateships shared. This latter aspect seems messy and probably unlikely to last over a long period...*»: C.Himsworth, lettera del 10 ottobre 2003.

<sup>22</sup> Contestualizzando: «*The devolved administrations have bedded down successfully, and there is no longer a requirement for full-time Cabinet ministers and free-standing departments to conduct the remaining Scottish and Welsh business within Parliament and the UK government*», in [www.number-10.gov.uk/output/Page3892.asp](http://www.number-10.gov.uk/output/Page3892.asp), 12 June 2003.

<sup>23</sup> «*...On the new Department of Constitutional Affairs, I fear its territorial responsibilities (Scotland and Wales) are a nonsense. There is no way that one minister can succeed to both the Scotland Office and the Wales Office, and thus pretend to be in charge of two very different nations (albeit only in reserved matters). (...) I know the first Secretary of State is Scottish (ethnically), but it makes no difference (it probably makes it worse, as he certainly cannot speak Welsh!)*...»: J.G. Kellas, lettera del 3 ottobre 2003.



dicastero del *Lord Chancellor*; attraverso il trasferimento dello *Scotland Office* sotto la responsabilità di un Segretariato di stato precedentemente investito in via esclusiva di funzioni inerenti a un settore in cui considerevole è l'investimento del governo centrale (il *policy-making* in materia di trasporti non rientra, ad esempio, tra le materie devolute); attraverso l'inclusione delle funzioni del *Wales Office* nel corredo potestativo del titolare di una carica di *leadership* politico-parlamentare d'importanza vitale per l'esercizio degli indirizzi di maggioranza; attraverso la sottoposizione dei due dicasteri territoriali o, sotto altro riguardo, la parziale subordinazione di due Segretari di stato dalle responsabilità ibridate – al controllo del nuovo Segretariato di stato; ed infine attraverso la creazione di un'inedita unità dipartimentale dalle funzioni evidentemente strategiche, che acquisisce un doppio ordine di funzioni *lato sensu* catalogabili come di *patronage* delle magistrature e di alta garanzia istituzionale, e di mediazione, o almeno di supervisione sul disimpegno della mediazione funzionalmente attribuita ad altri ministeri i cui titolari fanno anch'essi parte del Gabinetto, con i principali scenari della *devolution* britannica<sup>24</sup>, le quali trovano il loro tessuto connettivo in un concetto ampio di "costituzionalità" in cui si ravvisa l'*ubi consistam* del Segretariato di stato.

Ma con ciò l'argomento sulle proiezioni costituzionali della riforma è tutt'altro che esaurito: altre considerazioni verranno sviluppate nel prosieguo.

5. Quanto fin qui osservato conferma l'opinione che il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* non è la semplice espressione di una di quelle parziali riorganizzazioni dell'Esecutivo che rientrano ordinariamente nei programmi della *leadership* di governo ed ai quali non molto tempo fa si è avuto modo di dedicare una trattazione specifica<sup>25</sup>, e il suo effetto non si esaurisce in un mero *reshuffle* interno al mandarinato maggioritario o in un semplice snellimento o razionalizzazione tecnica dell'apparato del Gabinetto<sup>26</sup>. Cionondimeno il rimpasto e la ristrutturazione dell'Esecutivo sono elementi, che se considerati nelle loro singole valenze politico-istituzionali e per quanto implicano in termini di rafforzamento del potere della *premiership*<sup>27</sup>, entrano immediatamente in risalto nella vicenda inerente al rimpasto e all'adozione del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*, e che di per sé, se considerati nella loro particolarità e quand'anche non collegati alla questione costituzionale che ne è sottesa, contribuiscono a renderlo uno snodo particolarmente impegnativo del recente percorso istituzionale del Regno Unito<sup>28</sup>.

In primo luogo va annotato come di rado (il che è già sufficiente ad attrarre l'attenzione sulla circostanza) avvenga che un rimpasto di tale impegno, ovvero un rimpasto che produca l'istituzione *ex novo* di un dicastero, sia realizzato nel corso della legislatura, e ancor più raramente una ristrutturazione dell'Esecutivo che implichi vaste trasformazioni costituzionali. Ciò detto, nel caso di cui ci si sta occupando il *reshuffle* di tre o quattro importanti Segretari di stato e la conseguente ristrutturazione di una porzione del Gabinetto di Sua Maestà sono solamente i fattori di più immediata evidenza: in realtà il punto più problematico dell'episodio va ravvisato nel fatto che l'istituzione del *Department on Constitutional Affairs* si propone come un momento di straordinaria innovazione nell'ambito non solo dell'azione riformatrice blairiana, ma anche e soprattutto nel corso di una storia costituzionale che oggi, con esso e con gli altri interventi legislativi che lo hanno preceduto, sembra scrollarsi perentoriamente di dosso la polvere, per quanto aurea, dei secoli.

<sup>24</sup> Una configurazione autonoma resta infatti assegnata al *Northern Ireland Office*, attualmente retto dal Paul Murphy già provvisto di una acclarata esperienza quale Segretario territoriale in quanto precedentemente a capo del *Wales Office*. Il dicastero nordirlandese in realtà opera in posizione molto delicata, ma comunque alle prese con un quadro di *devolution* che per il momento resta caratterizzato da un alto tasso di virtualità, se non addirittura da una situazione di stallo politico-istituzionale; sul punto cfr. R. Wilford, R. Wilson, *Northern Ireland: Valedictory ?*, in R. Hazell (cur.), *The State of the Nations 2003. The Third Year of Devolution in the United Kingdom*, cit., 79 ss.

<sup>25</sup> A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, in questa *Rivista*, 2002, 215 ss.: articolo che, proprio per via dell'adozione del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*, necessita di un'ampia revisione.

<sup>26</sup> Su cui cfr. K. Teakston, *Leadership in Whitehall*, London, Macmillan, 1999.

<sup>27</sup> Come del resto è stato puntualmente osservato nella nota *Blair's Own Goal. Britain's Cabinet Reshuffle*, cit.

<sup>28</sup> Si veda in proposito il commento di R. Hazell, *The Reshuffle in Perspective*, cit., che tende comunque a ridimensionare la portata costituzionale dell'*Order*.

La natura giuridica dell'*Order in Council*, categoria alla quale appartiene il provvedimento in questione, è quella tipica di un atto di ispirazione governativa che, giuridicamente, si colloca entro il *genus* dei decreti di emanazione regia<sup>29</sup>, ovvero, in sostanza, dei decreti attraverso i quali la Corona, previa consultazione (*by the advice*) del Consiglio Privato, compie una serie di atti relativi per lo più all'organizzazione, e più latamente all'esercizio, del potere esecutivo. In realtà, infatti, la prassi istituzionale ci insegna che dell'antica prerogativa di decretazione reale, un tempo regolata dalla *Lex Regia* del 1539, un moderno *Order in Council* conserva non più che la denominazione e la configurazione formale, la quale si iscrive in una tipologia di atti di prerogativa che il sovrano compie con o senza l'assistenza del suo Consiglio e dei quali lo stesso *Order* (nella sezione, ormai immancabile nei testi delle moderne statuizioni normative, che si preordina ad assicurare la coerenza dell'ordinamento nonché a porre l'atto al riparo dalle temibili incursioni dei giudici, dedicata a taluni punti d'interpretazione) – enumera i principali sotto specie di «*Royal Charters, Royal Warrants, Orders in Council, Letters Patent, judgements, decrees, orders, rules, regulations, schemes, bye-laws, awards, contracts and other agreements, memoranda and articles of association, certificates, deeds and other documents*»<sup>30</sup>. Ogni rimpasto, che non si risolva esclusivamente nella rimozione e sostituzione di ministri ma che comporti una ristrutturazione dipartimentale, avviene di norma attraverso un *Order in Council*: ciò detto a proposito della sua configurazione formale, l'ispirazione politica che è alla base dell'*Order in Council* così come di pressoché tutte le altre figure citate, trova pertanto la sua origine esclusivamente sul versante dell'Esecutivo e, come si sta verificando nella recente fase blairiana, in tempi di elevato potenziamento della *leadership* di partito, emana direttamente dalla sfera del *premier* che è responsabile della sua concezione.

Dal processo di elaborazione degli *Orders in Council*, atti tipici del potere esecutivo, è escluso ogni intervento preliminare o successivo, che non sia di mera natura politica, del Parlamento e in particolare della Camera dei Comuni (tant'è vero che nessun riferimento seppure indiretto ad una fattispecie di tal genere si ravvisa in argomento in quel manuale principe che è la *Parliamentary Practice* di Erskine May). E il sindacato politico su di tali atti – che occasionalmente può comportare anche valutazioni che, ove detto sindacato sia condotto con abilità, si estendono al merito: come in effetti è accaduto verso la fine del giugno 2003, quando il Primo Ministro ha dovuto affrontare un'insospettata base parlamentare e dare conto dei contenuti dell'imminente riforma<sup>31</sup> – è suscettibile di essere esercitato dall'Opposizione o dalle altre forze parlamentari di minoranza. Queste, per meglio dare risonanza alla propria critica e renderla palese all'opinione pubblica, si avvalgono ordinariamente del *question time*, o anche, meno sistematicamente e invero molto più di rado, dai dissenzienti dello schieramento maggioritario siano essi frange del partito parlamentare o *backbenchers* coordinati trasversalmente con i loro omologhi annidati tra le forze di opposizione. La circostanza del rimpasto anticipato rispetto ai tempi fisiologici di sua realizzazione<sup>32</sup> ha consentito alle forze parlamentari di entrambe le Camere di sviluppare un dibattito alquanto vivace che, come riferisce Robert Hazell<sup>33</sup>, si è articolato nel giugno 2003 attraverso numerose interrogazioni che hanno coinvolto il Primo Ministro e i diversi Segretari di stato interessati, e l'apertura di un confronto sul rapporto del *Constitutional Committee* della Camera dei *Lords* sulla *devolution*; per certi versi, l'ampiezza dell'indagine a Westminster ha contribuito a controbilanciare il grado di improvvisazione che

---

<sup>29</sup> In ciò si distingue sia dall'*Order of Council*, che il Consiglio Privato emana prescindendo dal concorso della Corona, nonché dallo *Standing Order*, termine che si riferisce alla regolamentazione del Parlamento, la quale è espressione del privilegio parlamentare di organizzare autonomamente la propria attività.

<sup>30</sup> *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*, art. 2 (1).

<sup>31</sup> Sulle circostanze di tale confronto *L'Economist* ha fornito un sintetico resoconto nella nota *Politics. Tony Fixes the Constitution*, cit.

<sup>32</sup> Di solito, per consentire ai nuovi titolari di dicasteri di mettere a punto il proprio ruolo, il rimpasto è posto in essere dai *premiers* britannici in prossimità delle ferie estive, il che da un lato serve a ridurre i tempi del dibattito parlamentare e dall'alto lato garantisce ai ministri rimpastati almeno tre mesi di tregua per elaborare i tratti essenziali di *policy-making* del dicastero. Nel caso del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*, il rimpasto ha avuto luogo cinque settimane prima della sospensione dell'attività parlamentare.

<sup>33</sup> Cfr. *Merger: What Merger? Scotland, Wales, and the New Department for Constitutional Affairs*, cit.

sembra aver caratterizzato la fase genetica dell'*Order* e la ridda di ministri (ivi include le dimissioni del Segretario di stato per la sanità, Alan Milburn) che vi si è verificata.

Esaurita la fase politica parlamentare, l'adozione in chiave "tecnica" del provvedimento ha avuto luogo in pieno periodo estivo ed anzi, si direbbe, in clima balneare. Emanato dalla Corona in Consiglio il 17 luglio 2003, l'*Order* è stato infatti presentato al Parlamento il 29 dello stesso mese ed ha acquistato efficacia il 19 agosto: una collocazione stagionale, questa, che certamente non ha agevolato l'esercizio di una pronta vigilanza parlamentare che fosse in sintonia con l'intenso dibattito del giugno, ammesso che ciò sia possibile in una Camera dei Comuni saldamente retta da una vasta maggioranza governativa. Ma in realtà le cronache dell'estate parlamentare britannica, e dei mesi ad essa precedenti e dei successivi fino al congresso laburista di Blackpool, hanno dimostrato che a Westminster le opposizioni e le frange dissenzienti del partito di maggioranza, nonché per l'occasione strati sempre più estesi delle componenti del partito che sostengono la *leadership*, sono sempre all'erta. Ciò vale a dire che il sindacato parlamentare sull'operato del *premier* e dei circoli che gli sono contigui è sempre possibile: nel contesto dei primi tre quarti del 2003, il sindacato parlamentare sulla condotta del Primo Ministro e del suo Esecutivo (o almeno di quelle sezioni dell'Esecutivo che hanno appoggiato senza riserve le posizioni blairiane), che in alcuni tratti ha perfino assunto le sembianze di una vera e propria rivolta, si è indirizzato verso ben altre questioni attivandosi con inusitata veemenza in merito alle opzioni politiche che hanno indotto la *leadership* di governo a dare luogo all'intervento bellico del Regno Unito in Iraq e, di seguito a ciò, alle altre vicende che si sono determinate successivamente alla controversa impresa militare<sup>34</sup>. Non desta invero eccessiva sorpresa la circostanza che, in un clima surriscaldato non solo per via della torrida stagione estiva ma anche e soprattutto per le controversie suscitate dal coinvolgimento britannico nelle tragiche vicende mesopotamiche, l'adozione ufficiale del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* non abbia sollevato, nell'immediato, che qualche reazione politica di maniera. Se non fosse per l'ampio spazio riservato al dibattito parlamentare del giugno precedente e per le rassicurazioni offerte in merito alle conseguenze immediate della riforma, un osservatore malevolo potrebbe essere indotto a considerare in proposito che anche nel Regno Unito abbiano trovato realizzazione le condizioni per l'esercizio di una delle tattiche che sono tipiche di governi autoritari o di esecutivi comunque forti: se questi ultimi spesso organizzano e impiegano diversivi internazionali per stornare l'attenzione da vicende interne, l'Esecutivo di Blair si sarebbe molto giovato della controversia mediorientale in corso per porre in essere una riforma che con tutta probabilità, in altri contesti meno dominati da passioni, avrebbe destato reazioni ben più accese (un modo di operare, si direbbe, perfettamente congeniale alla "presidenzializzazione" della *premiership* britannica, tendenza ormai considerata inerrastabile di cui da tempo si discute sulla scorta di sempre più diffusi elementi di riscontro).

Se si eccettua l'ampio periodo offerto al contraddittorio parlamentare, nulla di nuovo pertanto, a prima vista, rispetto alla tradizionale prassi: anche nel caso del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* un significativo momento di svolta istituzionale ha trovato compimento con il conforto di quell'articolato e consapevole dibattito del Legislativo che accompagna ogni significativa riforma delle istituzioni (ma non si dimentichi che, per sua natura, l'*Order in Council* è istituzionalmente sottratto al sindacato del Legislativo) anche se nessun *leader* di altri schieramenti parlamentari, nemmeno quello dell'Opposizione di Sua Maestà che, in ossequio ad una saggia consuetudine, è consultato prima che si proceda ad un'importante riforma, è stato reso partecipe dell'iniziativa in gestazione: una scelta di metodologia istituzionale che, unitamente ad altre, ha prestato il fianco ad argomenti critici<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> In relazione alle vicende connesse all'avventura mediorientale, sulle controverse relazioni tra *premiership* di governo, schieramenti parlamentari di maggioranza e di opposizione, e opinione del paese, si veda il *paper* di M.R. De Leo, *La politica estera britannica e la guerra "giusta" contro l'Iraq*, in L. Volpe, A. Torre (cur.), *La Costituzione britannica - The British Constitution (Atti del convegno internazionale - Bari, 29-30 maggio 2003)*, cit.

<sup>35</sup> Infatti è stato annotato che «*the irony is that the centrepiece of the changes, the abolition of the Lord Chancellor's post, would have been broadly welcomed if handled more skilfully*», in *Blair's Own Goal. Britain's Cabinet Reshuffle*, cit., 14.

Il reale elemento di atipicità cronologica del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* si rileva nella circostanza che esso è stato emanato nel bel mezzo della legislatura o, se si vuole considerare la cosa sotto altro punto di vista, del mandato del *premier*. La particolarità di questa collocazione va individuata non tanto sotto il profilo strettamente temporale (anche se, come s'è detto, la coincidenza con l'infuocato dibattito sulla politica estera è una circostanza da non sottovalutare), quanto piuttosto sotto il profilo di quella cronologia "costituzionale" che, come è noto, è retta dalle convenzioni o, nel caso che interessa, dalle consuetudini. Invero nell'ordinamento del Regno Unito nessuna regola scritta o convenzionale impone che un riassetto dell'Esecutivo, implicante una ridefinizione degli incarichi del Gabinetto, non possa essere compiuta in corso di legislatura (e a dire il vero, nessuna norma prescrive che questo potere sia formalmente attribuito al *premier*: in quanto capo monocratico dell'Esecutivo di Sua Maestà egli semplicemente lo "fa", elaborando le determinazioni del caso e sottoponendole all'assenso sovrano), né che il medesimo atto debba essere necessariamente formulato all'inizio di mandato. È tuttavia il mero senso comune, risultante da una mistura tutta pragmatica di opportunità politica e di logica funzionale, ad intendere che, laddove si renda necessaria una riorganizzazione dei dicasteri (il che un passaggio ormai fisiologico delle opzioni di *premiership* resesi sempre più interventiste nell'era del *welfare state*, con picchi ancora più elevati soprattutto nel periodo thatcheriano e nelle amministrazioni Blair), questa misura debba trovare realizzazione nel momento in cui il *premier*, il cui partito abbia sostenuto vittoriosamente la competizione, vara il suo Esecutivo trasformando in Gabinetto il governo-ombra precedentemente presieduto come *leader* dell'Opposizione (come fece la Thatcher nel 1979, e come ha fatto Blair nel 1997) o confermando al potere il Gabinetto precedente (come per la Thatcher nel 1983 e nel 1987; allo stesso modo il *leader* neolaburista in seguito alla riconferma elettorale del 2001), il che non avviene ormai più senza che nella struttura dell'Esecutivo si apportino delle varianti talvolta significative soprattutto se si considera che, in generale, l'assetto dei dicasteri rispecchia gli orientamenti programmatici della *premiership* e della stessa maggioranza di governo.

Una regola anch'essa non scritta né mai formalizzata in alcuna convenzione (che pure, come osservava Geoffrey Marshall sulla scia della grande dottrina diceyana<sup>36</sup>, è fonte della *Constitution* anche quando si innesta sul piano della politica ministeriale), ma consacrata anch'essa dall'opportunità politico-istituzionale e dalla prassi costantemente osservata che ne deriva, è che nessun riassetto dell'Esecutivo – soprattutto se si tratta di una ristrutturazione di portata radicale quale quella introdotta dal *Secretary of State for Constitutional Affairs Order* – può convenientemente trovare spazio nel corso della legislatura. Una simile eccezionale collocazione comporta un altrettanto eccezionale rischio politico, che si può assimilare a quello che una *leadership* di partito di certo correrebbe (con conseguenze nefaste, prossime al suicidio politico, per le proprie posizioni nella *constituency* in cui il fatto si realizza) qualora, contrariamente ad ogni elementare regola di buon senso elettorale distillata attraverso l'esperienza, decidesse di schierare non uno bensì due candidati in un collegio uninominale in cui si vota sotto l'effetto duramente selettivo dello spietato *first-past-the-post system*: se da un lato una simile insensata avventura elettorale mai verrebbe intrapresa da una *leadership* partitica quand'anche la più forte, dall'altro lato l'episodio riformatore dell'estate 2003 enfatizza il fatto che una *premiership* molto sicura di sé, quale è la blairiana nonostante i rovesci subiti per via della questione irachena e della controversia sorta intorno alla questione delle fantomatiche armi di distruzione di massa e alla morte di David Kelly, e nonostante i sondaggi sfavorevoli che ne sono de-

---

<sup>36</sup> Così infatti G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Forms of Political Accountability*, cit., ove veda si in particolare la sezione *Appointment of Ministers*, 29 ss. che tuttavia non usa in alcun suo passaggio l'espressione «reshuffle» bensì la più "istituzionale" dizione «*Appointment of Ministers*». Più focalizzata intorno alle prassi dell'esecutivo intese nel loro complesso come nuovo alveo di produzione di norme convenzionali è la già menzionata trattazione di R. Brazier, *Constitutional Practice. The Foundations of British Government.*, cit., ove al rimpasto risultano dedicate solo scarse annotazioni, in particolare rilevando nell'insieme che «*a Minister may need to be moved to another post, possible because he has become stale; or a Minister may need to be removed from the government because he has ceased to be an asset (although he may be the last to recognize it). Again, a reshuffle may be needed to give the administration a fresher, and perhaps younger, look, and to give promotion to junior Ministers and talented back-benchers*», 82.

rivati, in fin dei conti non ha incontrato eccessiva difficoltà nel procedere ad una radicale trasformazione di una importante sezione dell'Esecutivo nel bel mezzo del proprio mandato, e non già approfittando dello snodo delle elezioni generali (se vittoriose) come momento fisiologico e politicamente propizio della razionalizzazione ministeriale.

D'altra parte è inevitabile che ogni ristrutturazione dell'Esecutivo, che in sostanza si configura come una redistribuzione di ministri ai vertici del potere, comporti *ex se* un rimpasto: operazione, questa, che, per quanto possa essere ampiamente concordata – come nel caso di cui si sta discorrendo – tra i più diretti collaboratori del *premier* e, in certi casi, tra i gruppi dirigenti del partito che con questi interagiscono, determina situazioni che per loro conto non mancano di lasciare tracce sul piano della coesione interna allo schieramento politico (ogni *reshuffle*, anche quello apparentemente più indolore, è suscettibile di catalizzare diversi gradi di malumore politico, e finanche di prestare argomenti al dissenso intrapartitico e di rinforzare quella compagine di *backbenchers* che occasionalmente, intralciando il normale corso delle opzioni di maggioranza, può impensierire anche in modo serio, come in effetti avvenne nell'ultimo tratto del periodo thatcheriano, la *leadership* di governo). Una revisione strutturale dell'Esecutivo compiuta a legislatura avanzata, in ultima analisi, riunisce in sé tutti i suesposti elementi di rischio. Se considerata sotto tale profilo, la riforma che si è realizzata attraverso l'emanazione del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order*, sebbene portata a compimento con il consenso della gran parte dei membri più autorevoli del Gabinetto (ivi compreso il titolare della terza carica dell'Esecutivo in ordine di importanza, il *Lord Chancellor Irvine of Lairg*, che più esplicitamente ha subito le conseguenze della ristrutturazione) e sotto la relativa copertura delle vicende di politica estera (le quali hanno monopolizzato il clima politico e il dibattito parlamentare del turno di tempo compreso tra primavera ed estate 2003), si rivela pertanto un ulteriore segno della definitiva affermazione in Gran Bretagna di una *premiership* oltremodo assertiva sul piano politico, la quale nonostante tutto, ossia nonostante le forti contestazioni che gli sviluppi del conflitto iracheno hanno suscitato in parlamento, nella società civile e all'interno dello stesso *New Labour*, è ancora saldamente alla guida della maggioranza parlamentare e – a quanto sembra – ben determinata a portare fino a conseguenze estreme la propria politica di revisione dell'ordine costituzionale.

6. Oggetto dell'*Order* è la creazione di un nuovo Segretario di stato, la cui denominazione è, appunto, *Secretary of State for Constitutional Affairs* e sotto la direzione del quale è posto un apposito dipartimento governativo la cui fisionomia non ha precedenti nella storia del Gabinetto britannico.

L'atto in realtà non elenca esplicitamente le attribuzioni funzionali del nuovo dicastero: esso infatti non istituisce un dipartimento (anche se poi gli effetti struttural-funzionali si dirigono esattamente in questa direzione) bensì nomina un ministro, affidando a questo le funzioni interinali del *Lord Chancellor*. Per quanto concerne la supervisione sull'operato dei Segretariati scozzese e gallese, disposta con mera decisione del Primo Ministro in sede di *reshuffle*, l'*Order* tace, riservando alla questione delle aree di *devolution* – ivi compresa la nordirlandese – una annotazione finale di tipo esplicativo, tecnicamente non dotata della forza dispositiva dello strumento normativo, che non illustra la posizione dei due dicasteri bensì specifica che alcuna alterazione avrà luogo nello *status* devolutivo per effetto della scomparsa del *Lord Chancellor*<sup>37</sup>.

Pertanto il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* non fa che riconfermare il principio criptopersonalistico che tipicamente informa la moderna cultura di governo britannica, per cui ai fini della determinazione degli assetti dell'Esecutivo, almeno in una fase iniziale, non conta tanto la fondazione di un apparato amministrativo considerato nella sua natura di ente impersonale quanto piuttosto lo *status* che è conferito al titolare del dicastero e, in complesso, il modo in cui il ministro si renderà interprete dei complessivi programmi di governo sia attraverso le specifiche politiche che rientrano nella sfera d'azione del proprio dicastero, sia attraverso le sue relazioni con il

---

<sup>37</sup> «Nothing in this Order alters the functions of the National Assembly for Wales, the Scottish Ministers or the devolved authorities in Northern Ireland»: *The Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003, Explanatory Note*.

più complesso *network* della politica governativa. In altri termini, sopravvive in questo recentissimo episodio quel classico approccio per cui, dapprima embrionalmente da Pitt il Giovane in poi e quindi in forma compiuta nella matura età vittoriana, la coesione della politica maggioritaria resta determinata fundamentalmente dal legame che unisce i titolari dei ministeri al *premier*, e – attraverso questi ultimi – i componenti del *civil service* alla Corona – e il buon andamento dell'azione di governo e la sua basilare ortodossia costituzionale sono assicurati non già dalla vastità o dalla preminenza dell'apparato burocratico ministeriale, o dall'autonomia con cui le branche del *civil service* possono o meno operare rispetto agli indirizzi del Segretario di stato o del ministro, e forse nemmeno da quella professionalizzazione della burocrazia che nell'Europa continentale è spesso intesa come concetto assoluto, bensì dalla personalità del ministro che ne è alla guida e dal *patronage* che da questi è esercitato<sup>38</sup>.

Un esempio classico di tale modo di operare, che condiziona *ab intra* la conformazione del Gabinetto britannico e ne regola gli equilibri interni, è proprio uno di quei dicasteri che oggi sono coinvolti nella riforma. Costituito nel lontano 1885, il Segretariato di stato per la Scozia ha avuto al suo servizio una struttura dipartimentale – denominata *Scottish Office* e di recente, in seguito all'attuazione blairiana della *devolution*, *Scotland Office* – a strutturazione progressiva. È stato infatti in seguito ad una sequenza di trasferimenti di attribuzioni potestative sempre più ampie ovvero, come appunto si riscontra oggi in capo al neonato Segretario di stato per gli affari costituzionali, ad una serie di subentri in sfere funzionali (agricoltura, pesca, servizi sociali, scuola, ordine pubblico, *planning* territoriale, sanità, ecc.) che precedentemente erano proprie di altri dicasteri "britannici" o di amministrazioni locali, e conseguente crescita degli apparati di *civil service* (tra i quali alcuni trasferiti da altre amministrazioni ed altri, i più, creati *ex novo*)<sup>39</sup>, che questo importante dicastero di *territorial government* ha acquisito quella configurazione multifunzionale che lo ha reso un esponente di primo piano nel Gabinetto di Sua Maestà e un importante propulsore del sistema politico e amministrativo scozzese. Ma, al di là dell'importanza delle strutture serventi e delle attribuzioni potestative, si può dire che la storia del dipartimento sia stata tracciata anzitutto degli statisti che ne hanno assunto il governo<sup>40</sup>, spesso protagonisti non secondari di significativi rimpasti governativi.

Ma sotto questo profilo, ovvero sotto il profilo per cui la ridefinizione dell'Esecutivo britannico è un discorso di uomini prima ancora che di apparati (nonostante gli irrigidimenti del *welfare state* e le considerevoli proporzioni assunte, questi ultimi sono caratterizzati da una connaturata duttilità: ben più disagevole sembrerebbe essere, per il *premier*, trovare collaboratori capaci e affidabili), tornando alla questione del *Secretary of State for Constitutional Affairs*, anche in questo caso la dimensione del rimpasto ha prevalenza su quella della riforma strutturale, sicché l'episodio dell'estate 2003, prima ancora che una revisione dipartimentale strutturalmente intesa, è anzitutto un *reshuffle*<sup>41</sup>.

Si individuano in tal modo due grandi coordinate entro le quali il discorso sul nuovo Segretariato di stato può convenientemente collocarsi. Ma, per comprendere di che natura sia il "valore aggiunto" costituzionale del dicastero occorre approfondire la questione delle sue attribuzioni funzionali.

La dotazione potestativa del nuovo *Cabinet Minister* si evince principalmente dal punto in cui l'*Order* dispone che una serie di importanti funzioni, già appartenenti al *Lord Chancellor*, debbano essere trasferite al *Secretary of State for Constitutional Affairs*.

Mentre nella scarno dettato che l'articolo in questione reca nella sua sezione 1 («*The functions of the Lord Chancellor under the enactments listed in Schedule 1 are transferred to the Secretary of*

<sup>38</sup> Fondamentali in tal senso le riflessioni sviluppate da H. Parris in *Constitutional Bureaucracy*, London, Allen & Unwin, 1969, tr.it. *Una burocrazia costituzionale. L'esperienza amministrativa dello Stato britannico e la sua evoluzione dal '700 ad oggi*, Milano, Edizioni di Comunità, 1979. E si vedano i classici B.C. Smith, *Administering Britain*, London, Fontana, 1976, e R.G.S. Brown, D.R. Steel, *The Administrative Processes in Britain*, London, Methuen, 1979, 2ª ed.

<sup>39</sup> Tale peculiare processo acquisitivo era ormai giunto alla sua forma compiuta negli anni del primo *welfare state*, come si argomenta in Sir D. Milne, *The Scottish Office, and Other Scottish Departments*, London, Allen & Unwin, 1957.

<sup>40</sup> Cfr. J.M. Ross, *The Secretary of State for Scotland*, Glasgow, University of Strathclyde, 1981, *CSPP paper* n.87.

<sup>41</sup> Tanto emerge dallo sguardo lanciato "a freddo" da R. Hazell nella breve nota *The Reshuffle in Perspective*, cit.

*State*») si formula un elementare meccanismo traslativo di applicazione generale, per cui tutto ciò che se ne evince è che il *Secretary of State for Constitutional Affairs* subentra al *Lord Chancellor* in una serie di funzioni, è dall'osservazione della menzionata *Schedule 1* (che è allegata ad illustrazione del suddetto articolo e fa pertanto parte integrante del contenuto normativo dell'atto), nella quale sono richiamati tutti quegli atti normativi di produzione parlamentare nel cui ambito singoli articoli siano costitutivi di funzioni in capo al Cancelliere, che si possono ricavare ulteriori elementi di comprensione. Gli atti di legge elencati (con precisazione dei rispettivi articoli che si dichiarano *ipso facto* emendati dall'*Order*) sono posti in ordine cronologico di produzione: si tratta del *Commissioners for Oath Act 1889*, del *Courts Act 1971*, del *Solicitors Act 1974*, dei due *Representation of the People Acts* del 1983 e del 1985, dell'*Administration of the Justice Act 1985*, del *Parliamentary Constituencies Act 1986*, del *Legal Aid Act 1988*, del *Courts and Legal Services Act 1990*, del *Data Protection Act 1998*, dello *Human Rights Act 1998*, dell'*Access to Justice Act 2000*, del *Freedom of Information Act 2000*, dell'*Election Publications Act 2001*, dello *European Parliamentary Elections Act 2002* ed infine dello *European Parliament (Representation) Act 2003* (ed un altro atto legislativo di più antica adozione, il *Documentary Evidence Act 1868*, subisce inoltre sostanziali emendamenti).

Di tutti questi atti di *statute law*, e in particolare degli articoli richiamati dalla menzionata *Schedule 1*, non è possibile in questa sede ripercorrere diffusamente i contenuti, ma quel che senz'ombra di dubbio si può porre in rilievo è che, sebbene non citate in chiaro nell'*Order*, le attribuzioni potestative del nuovo Segretario di stato emergono con sufficiente precisione in relazione a tre aree funzionali, strettamente correlate, che per mera opportunità di rappresentazione si possono qui riepilogare come afferenti all'accesso alle cariche giudiziarie, alla somministrazione di garanzie elettorali (per le elezioni nazionali e per quelle europee) e alla tutela di taluni diritti della persona inerenti prevalentemente alla sfera della *privacy* (significativo è, a tal riguardo, il rinvio al *Data Protection Act* e allo *Human Rights Act*, importanti atti di legislazione varati entrambi nel 1998 dalla prima amministrazione Blair). A ciò va aggiunto che un altro trasferimento di funzioni che l'*Order* dispone a favore del nuovo Segretario di stato tange la sfera potestativa di un altro importante organo dell'Esecutivo, ossia il *First Secretary of State*: in questo caso, si tratta di funzioni previste nell'art.28 del *Courts Act 1971*.

Di risulta, tutti gli atti enumerati nell'*Order* subiscono modifiche di propri articoli: la *Schedule 2* del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* enumera puntualmente tutti gli articoli in questione, disponendo tutte le sostituzioni dell'espressione «*Lord Chancellor*» e «*Lord Chancellor's Department*», trasformate ormai in dizioni superate dal nuovo assetto ministeriale, con i termine «*Secretary of State*» e «*Department for Constitutional Affairs*».

7. La rimozione lessicale per effetto della quale, in una serie di strumenti normativi quali gli Atti elencati nella *schedule 1* del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*, il termine che esprime il centro di attribuzione e di esercizio di determinate funzioni scompare per effetto della sostituzione con altro termine espressivo dell'esistenza del nuovo dicastero, è densa di ripercussioni costituzionali.

Viene in primo luogo la questione inerente alla modifica di statuizioni parlamentari (tutti gli atti richiamati nell'*Order*, dei quali l'atto governativo emenda il testo e pertanto anche il contenuto) che avviene con provvedimento dell'Esecutivo.

Si determina in tal modo uno *ius superveniens* che è prodotto dall'Esecutivo sulla scorta di esigenze di propria funzionalità su cui si esclude ogni sindacato esterno che non sia di natura politica, e che pertanto, al di là delle obiezioni che possono essere fatte valere in sede di *question time*, si sottrae al puntuale controllo del legislatore. Si potrebbe obiettare, secondo l'orientamento ufficiale dell'Opposizione *tory*, che la sostituzione del *Lord Chancellor* con la figura del nuovo Segretario di stato configuri una lesione dell'ordine costituzionale, ma in realtà sarebbe legittimo chiedersi di quale attentato si possa a ragione trattare in un quadro di costituzione fluida ed evolutiva.



Per la sua intrinseca complessità, in questa sede l'argomento non può essere trattato diffusamente, e pertanto sia sufficiente, a commento della circostanza tutt'altro che insolita nel quadro di quella cooperazione tra poteri che già Walter Bagehot a metà dell'età vittoriana, in un celebre passo della *English Constitution*, rilevava essere un vincolo ormai indissolubile e che il definitivo imporsi della *premiership* di governo-*leadership* di partito sulla maggioranza parlamentare ha declinato attraverso numerose forme di prassi, di chiedersi cosa avrebbe osservato in proposito Albert V. Dicey nella doppia veste di "tecnico" del diritto nel pluriedito manuale *Conflict of Laws* e di costituzionalista in quella *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* in cui veniva memorabilmente sanzionato il dogma, all'odierna prova dei fatti sempre più frusto, della sovranità parlamentare. Tuttavia, senza drammatizzare eccessivamente la questione, un'interpretazione costituzionalmente ortodossa di quella che potrebbe sembrare (ed in effetti è, così come del resto avviene in diverse altre fattispecie) una intrusione dell'Esecutivo nella sfera della legislazione, può essere correttamente impostata sulla scorta della considerazione che il fondamento giuridico-istituzionale di incarichi come quello del Primo Ministro e dei ministri che ne formano il Gabinetto non si rinviene nella *statute law* (legislazione scritta) bensì nella stessa pratica di governo. Se si cercasse il fondamento normativo formale dell'intero apparato delle cariche di Whitehall, esse – ed in primo piano la carica del *premier*, che è il fulcro di un'intera forma di governo – risulterebbero del tutto inesistenti. Considerato il regresso in tale campo del diritto costituzionale positivo, non stupisce che strumenti legislativi come il *Ministers of the Crown Act 1937*, dai quali l'esistenza del *premier* e dei suoi ministri si evince solo attraverso la fissazione per via normativa dei loro livelli retributivi, non facciano altro che rinviare ad una realtà già esistente per consuetudine e mai regolamentata per legge: ciò vale anche per il *Lord Chancellor*, un tempo alto funzionario all'esclusivo servizio della Corona, quindi principale consigliere e collaboratore del sovrano e da questo posto a capo del sistema giudiziario del regno e collocato sul seggio più alto della Camera dei Pari, ed in seguito, con la modernizzazione, passato ad occupare un ruolo di primario rilievo ai vertici della magistratura, nella seconda camera quale *presiding officer*, ed anche nell'Esecutivo per nomina diretta del Primo Ministro.

Ma è ad un più recente *Ministers of the Crown Act*, quello adottato nel 1975, che occorre ricondursi per dare soluzione al dilemma inerente all'oggettivo contrasto che oggi si evidenzia fra sovranità del Parlamento ed egemonia dell'Esecutivo. Nella misura in cui il menzionato Atto del 1975 dispone in via astratta e generale che tutti i trasferimenti di funzioni da un ministero all'altro, nonché l'alterazione (ovviamente qui da intendersi in senso lato: pertanto anche la soppressione) dei titoli ministeriali, siano tipicamente deliberati mediante *Orders in Council*, si può concludere che, in presenza delle statuizioni introdotte dal *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*, non di un'invasione di campo dell'Esecutivo a danno del potere legislativo si debba discorrere, bensì del legittimo esercizio governativo di una delega predisposta in termini globali dal Legislativo stesso, e ciò quand'anche i *transfers* e le *alterations* disposti dall'*Order* arrechino modifiche della legislazione parlamentare. Il *Ministers of the Crown Act 1975* verrebbe a configurare, in ultima analisi, una norma "a fattispecie aperta" che, in materia di organizzazione dei ministeri, conferisce formalmente alla Corona, ma di fatto all'Esecutivo, una sorta di *plenitudo potestatis* esercitabile sia nel quadro delle vigenti strutture ministeriali ma anche nella dimensione di quelle norme di *statute law* che abbiano come oggetto i dicasteri riformati (ad esempio, come nel caso che si sta trattando, quando da tali norme risultino conferimenti di responsabilità amministrative in determinati settori dell'amministrazione), e pertanto anche in termini di revisione della legislazione vigente.

L'intersezione tra la volontà governativa e, in questo ambito, della *premiership* che, avendone ottenuto il potere per via legislativa, imprime nuove forme all'organizzazione dei propri dicasteri, e il complesso della legislazione del Parlamento (oggi configurata dagli Atti di cui alle *schedules* 1 e 2 del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*) che ne risulta modificata senza che i Comuni e i *Lords* abbiano la possibilità di trattare preventivamente la questione in sede istituzionale, costituirebbe pertanto una forma di mero, e pressoché automatico adeguamento tecnico. Ma il primo dato che si può enucleare in proposito è che, in realtà, nessuna agenzia dell'Esecutivo britannico è mai assolutamente *self-contained* al punto che una sua riformulazione, sebbene attuata per

mezzo di fonti produttive del diritto che insistono su livelli differenti da quelli della *statute law* parlamentare, non sia suscettibile di ripercuotere i suoi effetti sulla legislazione del paese. Se esaminato sotto tale riguardo, l'evento configurato dall'adozione del *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* vale a dimostrare ancora una volta che nessun santuario costituzionale, nonostante la sua sacralità (o forse meglio si direbbe "soprattutto" per la sua sacralità), può oggi sfuggire alle asserzioni riformatrici della *leadership* di governo anche laddove si tratti di sopprimere con un tratto di penna antiche istituzioni quali il *Lord Chancellor* e realizzarne una sorta di *damnatio memoriae* nel contesto del diritto vigente.

8. L'attenzione può essere ora focalizzata sul significato che la soppressione dell'ufficio del *Lord Chancellor* e la nascita in suo luogo del *Secretary of State for Constitutional Affairs* e del relativo dipartimento proietta sull'architettura costituzionale complessiva dell'ordinamento britannico.

Per quanto si possa considerare condivisibile l'opinione per cui la riforma attuata con il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003* risente di un certo grado di empirismo<sup>42</sup>, l'eclisse della figura del *Lord Chancellor* rappresenta, nel grande quadro del riformismo neolaburista, quello che si potrebbe definire uno stadio obbligato dell'evoluzione di una concezione dei rapporti tra potere di governo e ordinamento giudiziario già da tempo posta in seria discussione: questione alla quale dedicava pagine memorabili J.A.G. Griffith<sup>43</sup> e che, entrando in quello che Robert Stevens ha definito una fase rivoluzionaria<sup>44</sup>, trova il suo ultimo sviluppo nell'odierna sortita blairiana. La fisionomia "rivoluzionaria" del clima istituzionale cui è fatto riferimento si orienta secondo alcune coordinate fondamentali riepilogabili non solo nel graduale discostamento delle Corti dalla tradizione creativa che da secoli ha contraddistinto il loro ruolo (e che, dall'età vittoriana in poi, ha profondamente influenzato lo stesso metodo di elaborazione degli strumenti legislativi<sup>45</sup>) e nell'ossequio sempre maggiore da esse tributato alla supremazia del Legislativo quale produttore di norme (sintomo del fatto che una corrente giuspositivistica starebbe trovando un terreno sempre più favorevole tra i giudici di *common law*), ma anche in una crescente attenzione per i principi di diritto sostanziale provenienti dall'ambito europeo (in un certo senso, lo *Human Rights Act 1998* è un prodotto di tale mutato clima, ma anche il volano per nuovi percorsi di *judicial review*<sup>46</sup>) e verso quel tradizionale sistema britannico di *check and balances* che, ai vertici delle magistrature, ha perpetuato fino ai nostri giorni una condizione di progressiva confusione, anziché di separazione, dei poteri (se *nulla quaestio* si ha intorno alla fusione tra Legislativo ed Esecutivo recata dal radicalizzarsi della forma di governo "a Primo Ministro", ben più allarmante per le libertà individuali e collettive è invece il graduale e costituzionalmente regressivo avvicinamento tra funzione giurisdizionale e potere politico-governativo che da più parti si lamenta nell'ordinamento del Regno Unito).

A quest'ultimo aspetto, che rileva ai fini della riforma intrapresa dall'amministrazione Blair, si riconducono alcuni nodi essenziali: la partecipazione dei *Law Lords* al processo legislativo e il coinvolgimento di una sezione del corpo legislativo – che si individua nel medesimo consesso dei *Law Lords*, anche noti come *Lords of Appeal in Ordinary* – in procedimenti di alta giurisdizione<sup>47</sup>,

<sup>42</sup> Espressa da G.W. Jones, secondo il quale «...*Nowhere in Government has there been an overview of these developments and their cumulative effects...*», lettera cit. (vedi anche *supra*, nota 11).

<sup>43</sup> Cfr. J.A.G. Griffith, *The Politics of the Judiciary*, London, Collins, 1977; tr.it.: *Giudici e politica in Inghilterra*, Milano, Feltrinelli, 1980, introd. di M. Chiti.

<sup>44</sup> Testualmente, «*the landslide victory of New Labour under Tony Blair in May 1997 found the judges entering a period which was, by English standards, a revolutionary one*», nell'esordio del contributo *Government and the Judiciary*, in V. Bogdanor (ed.), *The British Constitution in the Twentieth Century*, Oxford, Oxford UP/The British Academy, 2003, 363.

<sup>45</sup> La questione è molto ben analizzata in M. Zander, *The Law Making Process*, London, Butterworth, 1999, 5ª ed.; ed anche l'interessante saggio di J. Rosenberg, *Trial of Strength: The Battle between Ministers and Judges over Who Makes the Laws*, London, Cohen, 1997.

<sup>46</sup> Sul punto si veda l'ampia rassegna di B. Markesinis (cur.), *The Impact of the Human Rights Bill on English Law*, Oxford, Oxford UP, 1998.

<sup>47</sup> Cfr. lo studio classico di A. Paterson, *The Law Lords*, London, Macmillan, 1982; e più di recente B. Dickson, P. Carmichael, *The House of Lords: Its Parliamentary and Judicial Roles*, London, Hart, 1999.

la nomina sempre più "politica" dei giudici da parte del *Lord Chancellor*, la commistione conservatrice tra orientamenti di legislazione e orientamenti di giurisdizione, senza dire del fatto che la stessa *devolution* operante ed alcuni clamorosi casi di giustizia come quello che si è articolato nel doppio processo *R. v. Bow Street Stipendiary Magistrate, ex parte Pinochet Ugarte* (1998 e 1999) hanno contribuito a focalizzare l'attenzione generale sulla necessità di individuare una nuova istanza giurisdizionale che in qualche modo, ed in ciò discostandosi clamorosamente dalla tradizione classica blindata dalla regola della *rule of law*, sia responsabile della somministrazione di garanzie costituzionali.

In questo complesso crogiuolo di quesiti finora privi di risposta, o con risposte appena formulate (come nel caso del disimpegno dell'alta giurisdizione costituzionale, sia essa posta sotto l'egida devolutiva o in connessione con la giustizia europea) si inserisce il nuovo *Secretary of State for Constitutional Affairs*, attraverso il quale l'amministrazione Blair ha divisato di voler affrontare l'intera materia prendendo, si direbbe, tra due fuochi la funzione giudiziaria, ovvero intervenendo nella parte apicale mediante la soppressione della figura del *Lord Chancellor* e nella base mediante la riforma del sistema di nomina dei giudici, sottratto al *patronage* di questo ministro di stato di vetusta origine. È sotto questo specifico profilo che l'innovazione introdotta con l'*Order* dell'estate 2003 rivela le sue potenzialità (per il momento solo tali) di «*far-reaching reform*», etichetta che, non senza una vena di trionfalismo, le è stata attribuita nelle note ufficiali<sup>48</sup>. Infatti, con la soppressione del *Lord Chancellor* non scompare solamente l'ibrida e, sotto molti riguardi, del tutto anomala figura di alto dignitario che assomma in sé funzioni di alta giurisdizione, di partecipazione all'attività legislativa quale presidente della Camera dei Pari, e di amministrazione in quanto principale consigliere del principe e Ministro di grazia e giustizia titolare del potere di nomina dei giudici, ma anche si apre la strada verso trasformazioni che, se si considera su quali basi tradizionali poggi l'ordinamento costituzionale britannico, potrebbero risultare autenticamente rivoluzionarie: tra queste assumono rilievo la creazione di un tribunale costituzionale superiore, per il momento ipotizzato come *Supreme Court*, la riforma della presidenza (*speakership*) della Camera dei *Lords* e l'istituzione per via legislativa di un organo indipendente, o *Judicial Independent Commission*, incaricato di esercitare le designazioni per la nomina dei giudici.

In sostanza, ciò che secondo tradizione era accentrato nella mani di un potente ministro di stato di antica origine ma (e così anche con l'ultimo Cancelliere *Lord Irvine of Lairg*<sup>49</sup>) fortemente legato agli indirizzi della maggioranza, che, nel corso dei secoli, aveva assommato poteri di giurisdizione in quanto posto a capo dei *Law Lords*, poteri di direzione parlamentare in quanto *presiding officer* della Camera alta, e poteri di amministrazione e *patronage* attivo in quanto membro autorevole dell'Esecutivo, risulterebbe oggi distribuito tra più agenzie costituzionali. Si intenderebbe in tal modo affermare, almeno in prospettiva, una nuova dimensione della separazione dei poteri e una nuova e più moderna forma di autogoverno della magistratura

In primo luogo il potere di *patronage* delle nomine dei giudici, in attesa che l'annunciata commissione venga istituita (sulla questione si sofferma attualmente un *consultation paper* dal titolo *Constitutional Reform – A New Way of Appointing Judges* elaborato dal Dipartimento, che attende risposte da parte del pubblico entro il 7 novembre 2003), resta sotto l'amministrazione del Segretario di stato, subentrato *in toto* al *Lord Chancellor* del quale ha rilevato, per esercitarle in via interinale, funzioni e responsabilità degli uffici amministrativi connessi (ma non le funzioni giudicanti quale membro della commissione, composta dai *Law Lords*, che esercita la giurisdizione della camera: tale ipotesi è stata tassativamente esclusa da *Lord Falconer*).

In secondo luogo viene la questione della presidenza della Camera dei *Lords*, restituita (o, più propriamente, attribuita per la prima volta nella storia) all'autonomia del ramo parlamentare interessato. Si prevede che, secondo un procedimento che con tutta probabilità ricalcherà quello già in uso,

---

<sup>48</sup> Così nella nota *Modernising Government – Lord Falconer appointed Secretary of State for Constitutional Affairs*, in [www.number-10.gov.uk/output/Page3892.asp](http://www.number-10.gov.uk/output/Page3892.asp).

<sup>49</sup> Una analisi politica della fisionomia istituzionale dell'ultimo *Lord Chancellor* è in D. Egan, *Irvine: Politically Correct*?, London, Mainstream Publ., 1999.

secondo i privilegi di antica formazione, presso la Camera dei Comuni, il nuovo *speaker* sia designato dal *Leader of the House of Lords* previa consultazione con i diversi "partiti parlamentari" in cui i sedenti nella camera alta, specialmente dopo la riforma, si distribuiscono; lo strumento normativo attraverso cui il ruolo del nuovo presidente di assemblea è messo a punto resta quello tipico dello *Standing Order* parlamentare, e punti fermi della nuova disciplina sono almeno due: da un lato, la ferrea incompatibilità tra l'incarico di membro dell'Esecutivo e carica di *presiding officer* (è pertanto da escludere assolutamente che il *Secretary of State for Constitutional Affairs* subentri al *Lord Chancellor* anche nella funzione di presidente assembleare); dall'altro lato, la tendenziale stabilità dell'incarico anche in caso di mutamento degli equilibri di governo (mentre tradizionalmente il *Lord Chancellor*, in quanto ministro di stato, risultava automaticamente sostituito anche quale presidente della Camera dei Pari in seguito all'avvicendamento di una nuova maggioranza o anche, ma invero molto più di rado data l'autorevolezza della carica, per effetto di un *sacking* individuale eventualmente deciso dal Primo Ministro). Ciò detto, si può ragionevolmente ipotizzare l'acquisizione da parte della nuova figura di *presiding officer* di un regime di neutralità del tutto inedito. A conferma dell'attivismo che il nuovo *Secretary of State for Constitutional Affairs* (già dotato di un apparato di funzionari di tutto rispetto e di mezzi di comunicazione di efficacia non inferiore a quelle di altri dicasteri<sup>50</sup>) sta sviluppando anche in relazione alla questione parlamentare, sia sufficiente citare due *consultation papers* di recente diffusione, e richiedenti risposte rispettivamente entro il 7 novembre e il 12 dicembre 2003: il primo, dal titolo *Constitutional Reform - Reforming the Office of the Lord Chancellor*, verte sulla multidimensionale revisione dell'istituto, e il secondo, dal titolo *Constitutional Reform - Next Steps for the House of Lords*, si focalizza sulle successive tappe della riforma della Camera alta e tratta incidentalmente anche la questione della nuova presidenza.

9. E, in terzo luogo, alcune considerazioni sull'impegnativa questione giurisdizionale.

Con l'esordio del *Secretary of State for Constitutional Affairs* si dà avvio in questo settore alla riforma probabilmente più eclatante, giacché l'ipotesi della insediamento di un tribunale di rango costituzionale, che nei sistemi a costituzione formalizzata è un elemento insopprimibile dell'ordinamento, può essere considerata dirompente nel quadro di un sistema costituzionale evolutivo e "non scritto" quale, notoriamente, è il britannico. Dismesso il *Lord Chancellor* quale vertice verso cui convergevano tutte le magistrature del Regno Unito (di *common* o di *Scots law*), anche il tradizionale ruolo dei *Law Lords* come componenti la sezione giudiziaria della Camera alta ne risulta radicalmente posto in discussione. In realtà nessun automatismo impone, una volta eliminato il Cancelliere, anche il globale ridimensionamento delle massime magistrature sedenti nella camera alta, ma l'occasione è stata opportunamente valorizzata dai riformatori se non altro per dimostrare, e operare di conseguenza attraverso un rinnovamento dell'alta giurisdizione, come una nuova frontiera di un sistema garantistico nel cui quadro il punto focale della questione non deve essere individuato tanto nella creazione di una giustizia costituzionale (la quale, per casi di alta giurisdizione prevalentemente connessi alla garanzia ultima dei diritti individuali, e pertanto della *rule of law*, già era di fatto esercitata in quanto comunque posta sotto la responsabilità della Camera dei *Lords* nella sua sezione giurisdizionale, operante come tribunale di ultimo appello rispetto alle alte magistrature del regno), quanto piuttosto nella previsione di un nuovo organo di giurisdizione che in modo più immediatamente riconoscibile, anche se non in linea con la tradizione che esclude la compatibilità con l'ordinamento di un tribunale di tal genere, rientri nel *genus* delle corti costituzionali.

Un punto di vista da cui è dato valutare le valenze costituzionali della questione è inerente alla riforma della Camera dei *Lords*, già avviata nel biennio 1997-98 con il programma di rimozione della gran parte dei Pari ereditari (in seguito formalizzata con l'*House of Lords Act 1999*) successivamente sottoposta ad una più approfondita considerazione nella prospettiva dell'instaurazione di un

---

<sup>50</sup> Nonché di un articolato apparato di sottosegretari, dei quali tre (Christopher Leslie, David Lammy e Lord Filkin) posti alle dirette dipendenze del Segretario di Stato, e due (Anne McGuire e Don Touhig) rispettivamente collegati allo *Scotland* e al *Wales Office*, al dipartimento afferisce anche, con posizione autonoma, l'*Advocate General for Scotland*, carica attribuita al membro del *Queen's Counsel* Lynda Clark.

assetto definitivo<sup>51</sup>: di tale riforma (che, analogamente alla odierna rimozione del *Lord High Chancellor of Great Britain*, si inserisce in un'ondata modernizzatrice che sta eliminando dall'ordinamento gli ultimi residui medievalistici) la revisione del ruolo dei tradizionali *Law Lords*, e della loro stessa presenza nell'ambito della camera, è un *pendant* in vista sia della realizzazione di un totale sistema di separazione dei poteri, sia della instaurazione di un'assoluta garanzia di indipendenza delle massime magistrature. Se si considera la cosa da un punto di vista strettamente tecnico (ma ciò non sembri una banalizzazione: le implicazioni costituzionali della soluzione proposta sono considerevoli), sussisterebbe un'evidente analogia di metodo tra l'istituzione di una *House of Lords Appointments Commission* incaricata di valutare le candidature per la nomina a Pari, e la previsione di una commissione indipendente che – al termine del periodo interinale del nuovo Segretario di Stato – eserciterebbe il medesimo ruolo in merito alle designazioni dei giudici per la nomina regia, misura che dovrebbe preludere all'unificazione delle magistrature in un'unica carriera da realizzarsi attraverso un apposito *Courts Bill* e, in ultima analisi, all'enfaticizzazione dell'autonomia della magistratura. Verso una finalità non dissimile si orienta un'altra componente del progetto di revisione del sistema di nomine che opera a monte della composizione delle corti superiori, ovvero del *patronage*, e relativi conferimenti di incarichi, che il *Lord Chancellor* esercitava per i *barristers* chiamati a far parte del *Queen's Counsel*, collegio onorifico (del quale lo stesso *Lord Irvine of Lairg* aveva fatto parte prima di assumere la carica di Cancelliere) che per l'avvocato di carriera operante nel sistema giuridico di *common law*<sup>52</sup> costituisce l'anticamera della chiamata alle *superior courts* in qualità di giudice<sup>53</sup>.

Ma le iniziative in questione, apparentemente simili nell'effettuale concretezza, di fatto divergono verso distinte prospettive d'ordine costituzionale. Se per quanto concerne la nomina dei Pari vitalizi la commissione altro non farebbe che estendere la *longa manus* della *leadership* di governo su un'intera categoria di parlamentari che un tempo godeva di posizioni di considerevole indipendenza, per quel che riguarda l'erigenda commissione di designazione dei giudici alla nomina regia, nonché per la chiamata dei *barristers* al *Queen's Counsel*, il risultato (aderente allo spirito della riforma così come enunciata dall'amministrazione Blair) sarebbe il trasferimento del *patronage* dalla sfera dell'Esecutivo a quella di un organo a sé stante le cui funzioni sono a tutt'oggi materia di molte congetture, con conseguente enfaticizzazione della separazione dei poteri e, come evidenzia Peter Leyland, realizzazione di effettive condizioni di trasparenza<sup>54</sup>. In realtà, pertanto, è sul tessuto vivo dell'ordinamento giudiziario che il riformatore britannico intende incidere individuando nuove forme di garanzia che si articolano in direzione dello *status* indipendente degli operatori professionali del diritto e delle autonomie dei cittadini britannici e delle altre categorie di soggetti comunque subordinati alla legge del paese. Per il primo aspetto, il passo d'esordio – e fors'anche il risolutivo – si compirebbe svincolando l'attività dei "signori del diritto" britannici dal circuito del potere governativo-parlamentare (senza dire dell'eliminazione del *Lord Chancellor* che costituisce il primo passo, il principale risvolto di questo nuovo stato di cose sarebbe la privazione della camera alta, e co-

---

<sup>51</sup> Si vedano in proposito il documento governativo *Modernising Parliament - Reforming the House of Lords*, London, The Stationery office, 1999, Cm 4183, e il *Report of the Royal Commission on the Reform of the House of Lords*, London, The Stationery Office, 2000, Cm 4534, che hanno fatto immediatamente seguito, peraltro ipotizzandone alcuni successivi sviluppi e ponendo a confronto diverse ipotesi di riforma, all'*House of Lords Act 1999*.

<sup>52</sup> Il *Queen's Counsel* opera infatti per l'Inghilterra, il Galles e l'Irlanda del Nord; in Scozia, con la *devolution*, il potere di *patronage* è esercitato dal *First Minister* dell'esecutivo di Edimburgo.

<sup>53</sup> Un settore da riformare del quale il *Secretary of State for Constitutional Affairs* si sta attivamente occupando, come dimostra la diffusione del *consultation paper* dal titolo *Constitutional Reform - A New Way of Appointing Judges*, London, The Stationery Office, 2003, che attende risposte entro il 7 novembre.

<sup>54</sup> «...I think one of the crucial questions that is presently being worked through in respect of the role of the new minister concerns judicial appointments. It has been suggested and accepted that judicial appointments should be more transparent. There is a very important debate currently taking place over the make up a judicial appointments commission...», anche se non mancano quesiti che lasciano intravedere prospettive preoccupanti: «...Who would be eligible to sit in such a body? Would political appointees dominate? Further would the recommendations of a new commission simply be accepted by the minister, or would the minister be able to reject those recommendations or insert new names?...»: P. Leyland, lettera cit.

munque dell'istituzione parlamentare di Westminster complessivamente intesa, della tradizionale funzione di alta corte di giustizia che risale ad una fisionomia distillata attraverso secoli di attività) nonché affiancando ai giudici in parrucca altri giudici di nuovo conio – presumibilmente appartenenti ad un inedito rango "costituzionale" che invero è ancora in attesa di precisazione – i quali con tutta probabilità, dei vetusti *Law Lords* che comunque occuperebbero un posto rilevante nella nuova Corte ma con ciò perdendo l'appartenenza alla Camera dei Pari, controbilancerebbero i tradizionali caratteri autoritativi loro rivenienti dall'essere incardinati nelle più elevate magistrature del paese. Per quanto attiene al secondo aspetto, ovvero all'introduzione di nuove forme di garanzia "costituzionale" a favore dei soggetti subordinati al diritto del regno, è evidente che l'accento debba essere posto non solo sul nuovo modello di suprema corte verso cui si sta orientando una pianificazione istituzionale, quella che sta sviluppando la *leadership* neolaburista, che Chris Himsworth ha definito caratterizzata dall'applicazione di «*just a bit of standard pragmatic incrementalism*»<sup>55</sup>, ma anche sul progetto di unificazione delle carriere e delle strutture giudiziarie – ancora informi nelle dichiarazioni ufficiali ma probabilmente già in corso di elaborazione nelle stanze del potere – che, ravvicinando gli assetti organizzativi della giustizia civile e della giustizia criminale non mancherà di aprire, come già è apparso chiaro nelle avvisaglie dell'estate 2003, un vasto fronte di frizione tra il *Secretary of State for Constitutional Affairs* e il titolare dell'*Home Office*, dicastero che conserva importanti funzioni nel campo dell'applicazione del diritto penale.

Della prospettiva di istituzione del nuovo tribunale di rango costituzionale, sulla quale l'amministrazione neolaburista si sta esprimendo con sempre maggiore convinzione tanto da rappresentarla come una componente ineliminabile dell'architettura giuspubblicistica riformata, tratta un articolato *consultation paper* del Dipartimento (al quale sono attese risposte entro il 7 novembre 2003) intitolato *Constitutional Reform - A Supreme Court for the United Kingdom*, nel quale si ipotizza un collegio dalla personalità distinta rispetto a quella tradizionale dell'*Appellate Committee* della Camera alta, e di questo sostitutivo ma non del tutto dissimile quanto a composizione ristretta. La riforma tuttavia, per quanto impegnativa, non si spingerà fino al punto da prevedere l'esercizio di un potere di annullamento o di dichiarazione di nullità di leggi del Parlamento che siano riconosciute *in breach of the Constitution*, ed anzi la mera possibilità di una simile dichiarazione di legittimità costituzionale di atti di *statute law* resta tuttora radicalmente improponibile, sicché tutto lascerebbe intendere che la nuova *supreme court* britannica (ci si accontenti per il momento di utilizzare questa etichetta convenzionale, per quanto la si consideri impropria e di applicazione ancora prematura; qualche preferenza si sta profilando nelle sfere governative a favore dell'espressione *United Kingdom Court*), in sintonia con quanto già previsto dallo *Human Rights Act 1998* che coordina la legislazione nazionale con la Convenzione Europea dei Diritti, si configurerà in positivo come organo a tutela dei diritti e delle garanzie fondamentali, più che in negativo come tribunale esercitante un *judicial review* che eventualmente implichi la caducazione della legge in precedenza adottata da un Parlamento tutto sommato ancora sovrano.

Ma c'è chi non manca di sottolineare il livello di confusione, non solo terminologica ma anche di contenuto costituzionale, che l'introduzione della nuova *Supreme Court* indurrà nell'ordinamento britannico. È questa l'opinione espressa da Neil MacCormick<sup>56</sup>, secondo il quale la questione del nuovo tribunale costituzionale non andrebbe disgiunta da una riconsiderazione più basilare dei termini dell'Unione anglo-scozzese che, in perfetta aderenza al credo nazionalista, va ancor oggi considerata come retta da una *fundamental law* pattuita con l'Atto di Unione del 1707, sicché per evitare gli abusi istituzionali compiuti nella lontana età vittoriana (nella quale si inserisce il tentativo del 1873 di sopprimere la funzione giurisdizionale dei *Lords* e di istituire una Corte Imperiale d'Appello, che MacCormick considera lesivo dell'Atto di Unione e dell'integrità della stessa *Scots Law* da

---

<sup>55</sup> Contestualizzando: «*I do not have any very strong views on the DCA or "Decaf" as it is getting called. It strikes me as mostly just a bit of standard pragmatic incrementalism following the decision to "abolish" the Lord Chancellor*», C. Himsworth, lettera cit.

<sup>56</sup> N. MacCormick, nota *Supreme Court or Super-Confusion ?*, 2003, manoscritto inedito allegato alla lettera del 6 ottobre 2003.

questo formalmente garantita) ogni radicale riforma dell'ordinamento giudiziario del Regno Unito e dei suoi tribunali superiori, ivi inclusi anche tribunali rispondenti ad un'inedita fisionomia di corti della costituzionalità, dovrebbe essere il risultato di un processo di consultazione del quale – e qui alla visuale critica dell'eminente osservatore scozzese si sovrappone quella di chi scrive – si potrebbe ben rendere garante il nuovo Segretario di stato.

10. Come ogni importante riforma costituzionale che si rispetti, e certamente oggi ci si trova in presenza di una di esse, l'iniziativa realizzata dall'amministrazione Blair nell'estate 2003 attraverso la combinazione rimpasto-*Order in Council* solleva più interrogativi, lasciandoli peraltro irrisolti e per lo più consegnati alla creatività della prassi futura, di quante risposte dia effettivamente ai quesiti che si stanno formulando in un sistema che si sta rivelando sempre meno evolutivo e sempre più caratterizzato da perentori interventi della *leadership* di governo.

Nell'articolata agenda riformatrice blairiana l'istituzione del *Secretary of State for Constitutional Affairs* sembra essere, almeno per il momento, punto di confluenza e di sintesi di direttrici di trasformazione della forma di stato britannica di considerevole impegno, ovvero delle direttrici che si orientano attraverso le politiche devolutive-territoriali e la complessa questione del potere giudiziario. A prima vista, si potrebbe considerare che l'istituzione del nuovo Segretariato di Stato si colleghi idealmente con un altro momento di pregnante riflessione sui contenuti e sulle componenti della costituzionalità, che si individua nell'attività della *Royal Commission on the Constitution* (operante tra il 1969 e il 1973, ed anche nota come *Crowther-Kilbrandon Commission*), ma con due fondamentali differenze: la *Royal Commission* si occupò esclusivamente di *devolution* e produsse proposte di riforma in gran parte disattese, mentre il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003*, e l'intera vicenda istituzionale di cui esso configura l'elemento di formalizzazione normativa, getta uno sguardo più ampio sulle coordinate del nuovo ordinamento costituzionale che si intende instaurare nel Regno Unito e si impone come riforma in atto, idonea a produrre numerosi effetti concatenati sull'intero sistema (proprio, infatti, come la bomba a grappolo di cui s'è detto in esordio). La globalità dello sguardo costituzionale è pertanto l'elemento che vale a distinguere la creazione del *Secretary of State for Constitutional Affairs* da analoghe iniziative di ristrutturazione dell'Esecutivo che in tempi passati, pur avendo dato forma ad importanti figure ministeriali preposte a vasti settori della politica nazionale o al diretto fiancheggiamento dell'azione del Primo Ministro, si sono caratterizzate per un profilo istituzionale "di ordinaria amministrazione": su tale aspetto convergono le valutazioni dei diversi osservatori britannici interpellati per l'occasione<sup>57</sup>, e con essi non si può che concordare.

Un ultimo momento di riepilogo può tornare utile per giungere alla conclusione.

La fisionomia del nuovo dipartimento si rispecchia alquanto fedelmente nell'impianto giurispubblicistico della "Terza Via" blairiana. Se fin dal 1997 l'amministrazione Blair si è attribuita un ruolo di assoluta protagonista nel campo delle riforme costituzionali – e ciò ha fatto mediante l'esaltazione, a fronte di un sistema compromesso dal ventennio e oltre di *maladministration* conservatrice, la promozione di nuove forme di allocazione territoriale del potere (*devolution*), l'eliminazione dei residui dell'*ancien régime* istituzionale (riforma della Camera dei Pari), il collegamento con la cultura europea delle libertà (Atto sui diritti umani) e il ricorso ai responsi popolari (massiccio impiego del *referendum*) – a sua volta il *Secretary of State for Constitutional Affairs* dovrebbe operare la sintesi tra le due principali dimensioni del riformismo (la devolutiva e la garantistica) occupando lo spazio funzionale ma non quello istituzionale di una istituzione ormai arcaica (il *Lord Chancellor*), progettando nuove procedure ai *patronage* e inedite condizioni di autogoverno della

---

<sup>57</sup> Tra essi cfr. infatti P.Leopold: «...It is good to have more of the constitutional matters in one Department, this may help in developing a more joined up approach to the constitution and constitutional reform...», lettera cit.; G.W.Jones: «...The establishment of the DoCA provides British Government with a department and senior minister who can take such a comprehensive view, and try to co-ordinate all the previous and future changes...», lettera cit.; P.Leyland: «...A rather different point relates to the fact that for the first time constitutional issues have been recognised as an important concern for a government department and one wonders whether the effect will be to have a much more coordinated strategy to deal with constitutional issues...», lettera cit.



magistratura, fluidificando le "regole del gioco" elettorali (in tal senso va interpretata l'attenzione con cui il Segretario di stato sta seguendo l'iter dello *European, Parliamentary and Local Elections (Pilots) Bill* attualmente in discussione ai Comuni) e ponendo in opera un apparato di *consultation papers* (qui intesi come momenti di coinvolgimento dell'opinione pubblica prodromici all'impianto delle singole riforme nel campo giudiziario, il cui varo legislativo non dovrebbe comunque prendere forma prima dell'ormai classico triennio) che ha ben poche controparti nella prassi dell'Esecutivo britannico.

Lo stesso manifesto programmatico del nuovo Segretariato, così come lo si evince dalla pagina principale del sito inaugurato già all'immediato indomani della sua istituzione<sup>58</sup>, si è immediatamente collocato in diretta sintonia con le intenzioni della *leadership* di governo, dichiarandosi «...*responsible in government for upholding justice, rights and democracy*»: ambizioso progetto le cui parole-chiave sono, appunto, *justice, rights* e *democracy*, i cui molteplici effetti si potranno osservare in un futuro, si spera, non troppo lontano, e che ben sembra essere espressiva di quella nozione ampia di "costituzionalità" o – per dirla con l'imperituro Dicey – di *constitutional morality* verso cui scientemente intende indirizzarsi la riforma che Blair ha appena estratto dal suo modernizzatore cappello a cilindro.

## ABSTRACT

By acting as the final output of the peculiar combination of a sudden reshuffle (June 2003) and the delivering of an Order in Council (July-August), the establishment of the Secretary of State for Constitutional Affairs, far from being a mere change in the very structure of the British executive, envisages a far-reaching reform that is focused on a rather new approach to the British Constitution. An unusually comprehensiveness of the premiership's constitutional view, connecting the devolution issue and the reshaping of the traditional patronage machinery for judges, is giving the basic functional design to the newly-established Cabinet post that shall be the substitute of the Lord Chancellor. It can be emphasized that Tony Blair's overall commitment for change of the UK constitutional system has been fully implemented through the Secretary of State for Constitutional Affairs Order 2003: an instrument whose apparent aim is firstly to abolish the Lord Chancellor (that was a first-class officer in Parliament, in the Executive and in the Judiciary as well) and to transfer its department under the remit of the new ministry, and secondly to give the Law Lords and the Courts an actually independent standing and a safer room within a full system of separation of power. But the final perspective of the reform is to implement the effectiveness of justice, to ensure the basic rights and to improve democracy, and even to change the design of the UK constitutional order as a whole, as is easily suggested by the reformer's idea of a Supreme Court to be soon established. As to the devolution issue, many voices are emphasizing that the reform is half-baked, and that a new kind of part-time Secretaries of State (the Scottish and the Welsh, dealing with the devolved institutions) are now affected by an odd allocation under the direction of the Secretary of State for Constitutional Affairs: the new system is likely to give place to some confusion in the concrete performance of the relationships between Whitehall and the devolution system, but the strategic constitutional impact of the reform and its comprehensiveness cannot be denied even by the most critical constitutional lawyer.

---

<sup>58</sup> Si veda [www.dca.gov.uk](http://www.dca.gov.uk).

