

**AIC** Associazione Italiana  
dei Costituzionalisti

**Osservatorio AIC**  
Bimestrale di attualità costituzionale

*Anno 2022/ Fascicolo VI*

AIC

L'Associazione Italiana dei Costituzionalisti è iscritta al Registro degli Operatori della Comunicazione a far data dal 09.10.2013 con n. 23897.

La rivista Osservatorio costituzionale, inclusa tra le riviste scientifiche dell'Area 12 - Scienze giuridiche, dal Fascicolo 1/2016, è ivi registrata ai sensi dell'art. 16 della legge n. 62 del 2001.

Codice ISSN: 2283-7515.

Le Linee Guida per la pubblicazione sulla rivista sono reperibili al sito [www.osservatorioaic.it](http://www.osservatorioaic.it).

Per il triennio 2022-2024, Direttore responsabile è il presidente dell'AIC, Prof. Sandro Staiano, Direttori scientifici sono la Prof.ssa Francesca Biondi, il Prof. Corrado Caruso, il Prof. Massimo Cavino e la Prof.ssa Giovanna Pistorio.

Segretari di redazione: Giovanni Cavaggion, Chiara Ingenito, Massimiliano Malvicini e Francesca Minni.

### OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Indice del Fascicolo 6 del 2022

#### Attualità

- E. Rossi, *Prime considerazioni sulla procedura VQR 2015-2019 (con specifica attenzione ai settori IUS/08, Diritto costituzionale, e IUS/09, Istituzioni di Diritto pubblico)*.....6
- A. De Nicola, *Il voto fuori dal comune di residenza: alcune riflessioni a partire dal recente Libro bianco sull'astensionismo elettorale*.....40
- M. Tuozzo, *Note sui foreign fighters: limiti e prospettive della prevenzione a partecipare alla guerra degli altri*.....67
- E. Lamarque, *The Cross-Border Protection of Vulnerable Adults in the EU from the Italian Perspective*.....98
- L.M. Tonelli, *La riemersione dell'insularità in Costituzione*.....111
- E. Gabriele, *Il Bill of Rights Bill e gli altri tentativi di riforma dello Human Rights Act nell'ordinamento britannico*.....132
- C. Buzzacchi, *La valutazione delle politiche delle Regioni a partire dal sistema di normazione: il caso dell'integrazione socio-sanitaria*.....157
- F.R. De Martino, *Persona, Costituzione e diritti nella crisi costituzionale. Notazioni a partire da un recente volume di Gaetano Azzariti*.....177
- D. Camoni, *La Corte costituzionale si apre al dialogo (in udienza) con gli avvocati. Brevi note comparate a partire dalla recente riforma delle Norme Integrative*.....200

F.V. della Croce, <i>Il salario minimo tra spinta europea e quadro costituzionale. Alla ricerca di una “via italiana”</i> .....	219
C. Aliberti, <i>La tutela penalistica del patrimonio culturale: una riforma costituzionalmente orientata</i> .....	241
G. Agolino, <i>Il senatore elettivo “non iscritto” ad alcun Gruppo</i> .....	258
<b>Giurisprudenza</b>	
B. Pezzini, <i>L’Italia davanti alla Corte EDU per l’insufficiente protezione delle vittime della violenza di genere: una questione costituzionale</i> .....	277
L.G. Marinoni, <i>Decision-making technique and institutional dialogue: deciding less to deliberate better</i> .....	296
P. Colasante, <i>Una parità di genere senza ostacoli demografici</i> .....	325
M. Ferrara, <i>La quarantena obbligatoria come «istituto che limita la libertà di circolazione, anziché restringere la libertà personale» (Corte Cost., sent. n. 127/2022) e il ruolo della Corte costituzionale nella fase di metabolizzazione dell’emergenza</i> .....	337
C. Ingenito, <i>Storia del nuovo cognome dei figli tra tutela dell’unità familiare e diritto all’identità. Riflessioni a margine della sentenza n. 131/2022</i> .....	355
A. Patanè, <i>Test prenatale non invasivo (NIPT) e Piano di rientro in materia sanitaria. Nota alla sentenza della Corte costituzionale n. 161 del 2022</i> .....	389
M. Nisticò, <i>Accesso alla messa alla prova in caso di reati connessi per cui l’azione penale sia stata esercitata separatamente. Breve nota a Corte cost. n. 174 del 2022</i> .....	402
P.I. D’Andrea, <i>Parificazione dei bilanci regionali e giudizio di costituzionalità: un equilibrio ancora da definire. Nota a C. cost. sent. n. 184/2022</i> .....	412

A. Rauti, *Acquisto della cittadinanza italiana per matrimonio e morte del “coniuge” nella sent. cost. n. 195 del 2022*.....433

L. Dello Iacovo, *Il ruolo dei ricercatori universitari tra compiti didattici e di ricerca. Nota a Consiglio di Stato, Sez. VII, 4 Luglio 2022, n. 5551*.....454

**Novità editoriali**

M. Benvenuti, A. De Nicola, C. Gentile (a cura di), *Novità editoriali di diritto costituzionale (luglio – dicembre 2022)*.....474

**OSSERVATORIO COSTITUZIONALE**

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 6/2022

Data: 1 novembre 2022

***Il Bill of Rights Bill e gli altri tentativi di riforma dello Human Rights Act  
nell'ordinamento britannico\****

di **Emanuele Gabriele** – Dottorando di ricerca in “Diritto pubblico, comparato e internazionale” nel Dipartimento di Scienze politiche dell’Università degli Studi di Roma “La Sapienza”

TITLE: The Bill of Rights Bill and the other attempts to reform the Human Rights Act in the British legal system

ABSTRACT: Il saggio si propone di esaminare il recente tentativo di abrogazione dello *Human Rights Act 1998* nel Regno Unito. Il nuovo disegno di legge, che prende il nome di *Bill of Rights Bill*, è stato introdotto alla Camera dei Comuni nel giugno 2022. Dopo aver sottolineato l’importanza che la legislazione del 1998 riveste nell’architettura costituzionale dell’ordinamento britannico, il contributo passa in rassegna i tentativi di riforma che si sono susseguiti negli ultimi due decenni, con particolare riguardo a quelli del biennio 2011-2012. Si analizzano, dunque, la genesi, gli aspetti costituzionali rilevanti e le criticità emerse nella disciplina recentemente proposta.

The essay aims to analyze the recent attempt to repeal the Human Rights Act 1998 in the UK. The new bill, which takes the name of Bill of Rights Bill, was introduced in the House of Commons in June 2022. Once underlining the importance that the 1998 legislation has in the constitutional architecture of the British system, the essay reviews the reform attempts that have taken place over the last two decades, with special regard to those of the two-year period 2011-2012. Therefore, the

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

genesis, the relevant constitutional aspects and the criticalities that emerged in the recently proposed legislation are analyzed.

**KEYWORDS:** ordinamento costituzionale britannico; Human Rights Act 1998; Bill of Rights Bill; riforme costituzionali; Partito conservatore del Regno Unito; British constitutional order; Human Rights Act 1998; Bill of Rights Bill; constitutional reforms; UK Conservative Party

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Lo *Human Rights Act 1998*: “pietra angolare” del nuovo ordine costituzionale britannico. – 3. Breve cronistoria dello HRA e dei suoi tentativi di riforma (2000-2020). – 4. Il *Bill of Rights Bill* proposto dal Governo Johnson. Genesi e aspetti costituzionali rilevanti.

## 1. Premessa

Il 22 giugno 2022 è stato introdotto alla *House of Commons*, su iniziativa governativa, il *Bill. No. 117 (2022-2023)*, denominato *Bill of Rights Bill*<sup>1</sup>. Si tratta di un disegno di legge che intende riformare la legislazione britannica relativa ai diritti umani attraverso l’abrogazione dello *Human Rights Act 1998*<sup>2</sup> – che a partire dal 2000 “incorpora” la legislazione della Convenzione europea dei diritti dell’uomo nell’ordinamento interno<sup>3</sup> – e la sua sostituzione con una Carta dei diritti nazionale.

Il marasma politico che ha investito le istituzioni britanniche nella seconda metà del 2022 non permette di individuare con certezza l’esito parlamentare del disegno di legge. Presentato da Dominic Raab, *Secretary for Justice* del Gabinetto Johnson, il *Bill* sembrava aver subito una battuta d’arresto agli inizi di settembre, quando la nuova Premier Liz Truss aveva convenuto, anche a

---

<sup>1</sup> *Bill of Rights Bill (2022)*. Parliament: House of Commons, Bill n. 117, 2022-2023, London, The Stationary Office, anche On-Line in [www.publications.parliament.uk](http://www.publications.parliament.uk). In avanti anche “BoR Bill” o semplicemente “Bill”.

<sup>2</sup> *Human Rights Act 1998 (c. 42)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk). In avanti anche “HRA”.

<sup>3</sup> Sulla *incorporation*, in generale: A. CLAPHAM, *The European Convention on Human Rights in the British Courts. Problems Associated with the Incorporation of International Human Rights*, in P. ALSTON (a cura di), *Promoting Human Rights through Bills of Rights*, 1999, New York, 95 ss., e G.F. FERRARI, *La Convenzione europea e la sua «incorporation» nel Regno Unito*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n. 1, 1999, 125 ss.

seguito delle numerose critiche da parte della comunità istituzionale e accademica, di arrestarne l'esame in Parlamento dopo la prima lettura<sup>4</sup>, e di non riconfermare Raab come Lord Cancelliere.

All'indomani dell'insediamento a Downing Street di Rishi Sunak, dopo la fine della brevissima parabola trussiana, l'ipotesi di riavviare l'esame del BoR Bill alla Camera dei Comuni sembra essersi nuovamente concretizzata, anzitutto per il ritorno di Raab al Ministero della giustizia. Nonostante rimanga difficile prevedere l'esito cui andrà incontro il disegno di legge, stante che il nuovo Primo ministro potrebbe comunque decidere di non recuperarlo, appare improbabile che la legislazione britannica in tema di diritti umani non subisca, nel prossimo futuro, alcuna modifica (che sarebbe in ogni caso di portata costituzionale), anzitutto perché la riforma dello HRA è parte integrante del *manifesto* conservatore presentato alle elezioni generali del dicembre 2019<sup>5</sup>; documento che Sunak ha assunto a guida del suo mandato sin dal primo discorso ufficiale da Premier<sup>6</sup>.

Qualunque sarà la sua evoluzione parlamentare, comunque, il *Bill of Rights Bill* rimane il primo, e sinora unico tentativo di redazione di una legislazione alternativa a quella dello *Human Rights Act* che sia stato introdotto a Westminster<sup>7</sup>. Esaminarne gli aspetti costituzionalmente rilevanti sembra utile, e anzi necessario, non solo per inquadrare le future proposte di riforma della legislazione britannica in tema di diritti umani, che, in sintonia o in discordanza con esso, dovranno necessariamente porvisi in relazione, ma anche per comprendere in che modo si realizzi, nella giuspubblicistica d'Oltremania, il dibattito sui diritti fondamentali e sulla loro tutela. Dibattito che svolge un ruolo assolutamente centrale nella cultura giuridica inglese<sup>8</sup>.

Invero, è tutta la scienza costituzionalistica britannica di scuola diceyana a poggiare la propria architettura teoretica sulla c.d. "cultura dei diritti fondamentali"; ed è in questo campo che i

<sup>4</sup> Liz Truss halts Dominic Raab's bill of rights plan, in *The Guardian*, 7 settembre 2022, On-Line.

<sup>5</sup> Cfr. *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, On-Line, 48.

<sup>6</sup> *Rishi Sunak's first speech as Prime Minister: 25 October 2022*, in *www.gov.uk*, 25 ottobre 2022, On-Line.

<sup>7</sup> Non sembra un precedente degno di nota, infatti, il progetto di legge presentato dal *tory* Charlie Elphicke come singolo parlamentare (*Private Members' Bill*) nel 2013, che prendeva il nome di *Human Rights Act 1998 (Repeal and Substitution) Bill*, e che appariva piuttosto una proposta provocatoria, non a caso mai presa in considerazione dalla Camera dei Comuni (la seconda lettura del testo non venne mai calendarizzata), né tanto meno dall'allora Governo Cameron.

<sup>8</sup> Per un inquadramento sul tema, un classico è T.R.S. ALLAN, *Law, Liberty, and Justice: The Legal Foundations of British Constitutionalism*, Oxford. Interessante è anche l'esame di P. SALES, *Rights and Fundamental Rights in English Law*, in *The Cambridge Law Journal*, n. 1, 2016, 86 ss. Per un'analisi diacronica sulla cultura giuridica inglese in materia di diritti: C. MARTINELLI, *Diritto e diritti oltre la Manica*, Bologna, 2014.

*constitutional lawyers* hanno ricercato il contenuto legale di quella *fundamental law* che ha costituito per secoli il fulcro dell'indagine dei *common lawyers*, ossia di quella classe di giudici e autorevoli compilatori di opere giuridiche, che hanno contribuito alla formazione dello stesso lessico di *common law*<sup>9</sup>.

Nell'ordinamento anglobritannico, con riferimento a questa cultura delle libertà, al cardinale ruolo del formante giurisprudenziale si è affiancata, nel corso dei secoli, la produzione di fonti scritte che, imprimendo un'accelerazione al regolare andamento del percorso dei diritti degli *englishmen*, hanno assunto un'importanza nodale nella formazione dell'ordine costituzionale nazionale<sup>10</sup>. Tra questi documenti, la *Magna Carta* del 1215 (con le varie *confirmations* che l'hanno seguita), il *Petition of Rights* del 1628 e, ovviamente, il *Bill of Rights* del 1689, costituiscono i capisaldi non solo dei principi in materia, ma, in mancanza di una costituzione scritta, del costituzionalismo britannico stesso<sup>11</sup>.

Cogliere la considerazione in cui sono tenuti questi testi nella teoria giuridica, e persino nell'immaginario collettivo nazionale, è fondamentale, perché permette di chiarire i termini del discorso che si è stabilito a seguito dell'ingresso dello *Human Rights Act* nell'ordinamento, comprese le critiche di coloro che, nel corso degli anni, hanno spinto per la sua abrogazione, conducendo agli avvenimenti degli ultimi mesi.

E non è un caso che, in questo stato delle cose, la legislazione del 1998 sull'*incorporation* della CEDU nel diritto interno sia stata considerata una "*cornerstone of the new constitution*"<sup>12</sup>, l'espressione fondante della stagione riformatrice neolaburista inaugurata dal *Cabinet* blairiano<sup>13</sup>. Al momento della promulgazione, infatti, lo *Human Rights Act* era la seconda "carta dei diritti" a possedere la forma di un atto del Parlamento sovrano di Westminster nella storia del Regno Unito,

<sup>9</sup> Sulla *fundamental law* e il suo rapporto con la "cultura dei diritti fondamentali" a partire dall'epoca vittoriana cfr. A. TORRE, *Regno Unito*, Bologna, 2021, 50-52.

<sup>10</sup> *Ibid.*, 67.

<sup>11</sup> Come notava già il Lettieri nel 1946, infatti, il rapporto che lega la Costituzione storica britannica ai diritti individuali è tale per cui essa "anziché determinarli, proprio da questi diritti ripete la propria esistenza" (in L.R. LETTIERI, *La Costituzione inglese*, Firenze, 1946, 68).

<sup>12</sup> V. BOGDANOR, *The New British Constitution*, Oxford, Portland, 2009, 53.

<sup>13</sup> Sul momento riformatore neolaburista, in generale, si v. A. McDONALD, *Reinventing Britain. Constitutional Change under New Labour*, Oakland. Un'analisi contingente l'ha offerta R. HAZELL – D. SINCLAIR, *The British Constitution in 1997–98: Labour's Constitutional Revolution*, in *Parliamentary Affairs*, n. 2, 1999, 161 ss. Con particolare riferimento allo HRA nel medesimo contesto, invece: H. TYRRELL, *The Human Rights Act 1998: Two Decades Swimming Upstream*, in M. GORDON, A. TUCKER (a cura di), *The New Labour Constitution. Twenty Years On*, Oxford, Portland, 2022.

dopo il *Bill of Rights* del 1689, testo che aveva rappresentato, dunque, per oltre tre secoli, il massimo punto di riferimento statutario in tema di diritti e libertà.

Differentemente dalla legislazione precedente, però, quella del 1998 non si fondava su una compilazione *ex novo* del catalogo dei diritti, ma sulla “incorporazione” di quelli contenuti nella Convenzione EDU, ratificata dal Regno Unito nel 1951, e alla cui redazione i giuristi britannici erano stati, su impulso di Churchill, tra i più attivi contributori<sup>14</sup>. Nei decenni seguenti, e soprattutto a partire dagli anni Settanta, l’opinione politica e quella dell’Accademia si sono costantemente interrogate circa l’opportunità o meno di trasferire la Convenzione all’interno dell’ordinamento costituzionale britannico<sup>15</sup>, come pure era stato fatto da una parte degli altri Stati firmatari<sup>16</sup>. Le opinioni divergevano tra chi riteneva necessaria l’*incorporation* per una più adeguata garanzia dei diritti riconosciuti dalla Convenzione, e chi paventava una minaccia nei confronti del principio di sovranità parlamentare<sup>17</sup>. Quando, a partire dagli anni Ottanta, hanno cominciato ad entrare nel dibattito i membri del potere giudiziario, la strada sembrava ormai tracciata<sup>18</sup>. Superata la ritrosia dell’era thatcheriana, l’*incorporation* della Convenzione EDU si apprestava a diventare uno dei punti principali del programma laburista.

<sup>14</sup> Sul ruolo del Regno Unito nella redazione della Convenzione è da segnalare, almeno, il fondamentale contributo di A.W.B. SIMPSON, *Human Rights and the End of Empire. Britain and the genesis of the European Convention*, Oxford, 2001.

<sup>15</sup> Tali dibattiti si sono acuiti soprattutto in concomitanza con l’inasprirsi degli attacchi terroristici dell’IRA e le prime pronunce della Corte di Strasburgo emesse contro il Regno Unito per violazione della Convenzione EDU (cfr. F. ROSA, *Lo Human Rights Act e il processo di internazionalizzazione dei diritti fondamentali*, in *Politica del diritto*, n. 4, 2000, 679 ss., 680). Tra queste, per l’ampia eco che hanno prodotto nel dibattito britannico interno, vanno almeno citate le sentenze *Golder v UK* (1975) 1 EHRR 524 (la prima in assoluto ad essere emanata contro il Regno Unito) e *Sunday Times v UK* (1979) 2 EHRR 245. Sui rapporti consequenziali tra la giurisprudenza di Strasburgo e la formazione dello *Human Rights Act* si rimanda a M. PATRONO, *La forza dei diritti. Il Regno Unito dalla Rule of Law allo Human Rights Act 1998: sulle tracce di un lungo inseguimento*, in A. TORRE, L. VOLPE (a cura di), *La Costituzione Britannica. The British Constitution*, Torino, 2005.

<sup>16</sup> Sul trattamento delle norme della Convenzione EDU (ma anche del diritto dell’Unione europea) da parte dei giudici dei rispettivi Stati membri, e i diversi modelli adottati dai vari ordinamenti, un’analisi comparata è quella svolta in G. MARTINICO, O. POLLICINO (a cura di), *The National Judicial Treatment of the ECHR and the EU Laws. A Comparative Constitutional Perspective*, Groningen, 2010.

<sup>17</sup> Cfr. V. BOGDANOR, *op. cit.*, 56-59. Per una panoramica diacronica sulle posizioni, nel Regno Unito, rispetto alla Convenzione CEDU si v. anche E. BATES, *The UK and Strasbourg: A Strained Relationship - The Long View*, in K. ZIEGLER, E. WICKS L. HODSON (a cura di) *The UK and European Human Rights: A Strained Relationship?*, Oxford, Portland, 2015, 39 ss.

<sup>18</sup> Celebre la difesa dell’*incorporation* di Lord Bingham, all’epoca Master of the Rolls, e in seguito Lord Chief Justice e Senior Law Lord (cfr. T.H. BINGHAM, *The European Convention on Human Rights: Time to Incorporate*, in *Law Quarterly Review*, n. 3, 1993, 390 ss).

## 2. Lo *Human Rights Act 1998*: “pietra angolare” del nuovo ordine costituzionale britannico

Per la verità, i *Labours* non erano sempre stati a favore dell'*incorporation* della Convenzione all'interno del *legal system* britannico. Solo nel 1992 veniva inserita, all'interno del *manifesto* per le elezioni generali di quell'anno, la proposta di redazione di un nuovo *Bill of Rights*, in cui si prevedeva di regolare il trasferimento della CEDU nell'ordinamento nazionale. Dal 1993 l'allora leader del partito John Smith faceva dell'incorporazione una riforma bandiera del suo *Shadow Cabinet*, ma sarà il suo successore Blair, il cui *Labour*, infine, si affermava alle elezioni del 1997, a portare a compimento il progetto<sup>19</sup>.

L'*incorporation* della Convenzione EDU veniva annunciata nel primo *Queen's Speech* del nuovo Esecutivo, il 14 maggio 1997<sup>20</sup>. La presentazione, nell'ottobre del 1998, del relativo disegno di legge alla Camera dei Lord era stata preceduta dalla divulgazione di un *white paper* governativo – a sua volta frutto di un documento consultivo stilato prima delle elezioni generali e presentato nell'autunno 1996 – il cui eloquente titolo era *Rights brought Home*<sup>21</sup>.

L'idea con cui il *New Labour* si proponeva di “riportare a casa i diritti” si basava sia sulla considerazione storica che la Convenzione del 1950 fosse stata “*developed with major help from the United Kingdom Government*”<sup>22</sup>, sia sulla presa di coscienza che, per un *litigant* britannico, vedersi riconosciuto un diritto espresso nella CEDU significava dover adire direttamente la Corte di Strasburgo, ovvero esaurire tutti i gradi di giudizio nelle Corti britanniche – non potendo queste ultime assumere a parametro la Convenzione – con un conseguente allungamento dei tempi della giustizia<sup>23</sup>.

Dopo aver ottenuto il *Royal Assent* il 9 novembre 1998, lo *Human Rights Act* iniziava a dispiegare i suoi effetti a partire dal 2 ottobre 2000, a seguito di un periodo di preparazione ritenuto

<sup>19</sup> Sulle reticenze, e sul successivo cambio di passo da parte dei *Labours* in merito all'*incorporation*, si v. C. GEARTY, *On Fantasy Island. Britain, Europe, and Human Rights*, Oxford, 2016, 61-63.

<sup>20</sup> *Queen's Speech*, Hansard, HC Deb. 14 May 1997, vol. 294, 41-44, On-Line.

<sup>21</sup> *Policy Paper: Rights brought Home. The Human Rights Bill*, Home Office, CM 3782, 1997, On-Line.

<sup>22</sup> *Ibid.*, § 1.14.

<sup>23</sup> Cfr. P. LEYLAND, *Human Rights Act 1998: riportare i diritti a casa?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2000, 83 ss., 85.

necessario per formare i membri della magistratura alle implicazioni della nuova normativa, e renderne pienamente esecutive le disposizioni<sup>24</sup>.

Il modo in cui, attraverso la nuova legislazione, si realizzava l'*incorporation*, rimane tra gli aspetti più caratteristici della legislazione del 1998<sup>25</sup>, che così salvaguardava, almeno formalmente, uno dei cardini fondanti l'ordine costituzionale nazionale, vale a dire il principio di sovranità parlamentare<sup>26</sup>. Pur riconoscendo, infatti, la possibilità alle Corti di segnalare il conflitto fra fonti normative interne e diritti garantiti dalla Convenzione EDU, lo *Human Rights Act* operava un fondamentale distinguo tra atti primari e secondari, caso unico tra gli ordinamenti che avevano ratificato e trasposto la CEDU al proprio interno.

Si impone allora, per comprendere la peculiarità della legislazione britannica, una breve disamina delle principali innovazioni dello HRA, che può essere utile anche a contestualizzare le critiche cui esso è stato sottoposto nel corso degli anni, e le motivazioni dietro le disposizioni della riforma del 2022. L'*Act* del 1998 sancisce, anzitutto (art. 2) che le Corti e i tribunali del Regno, nell'emettere i loro giudizi, "*must take into account*" la giurisprudenza di Strasburgo, mentre l'art. 3 dispone per gli stessi organi un obbligo di interpretazione conforme degli atti primari e secondari interni rispetto ai diritti salvaguardati dalla Convenzione<sup>27</sup>. Proceduralmente, tale obbligo conduce a due diverse risultanti, che dipendono dalla natura, primaria o secondaria, della legislazione su cui il giudice esercita l'interpretazione. Mentre, infatti, l'illegittimità della *subordinate legislation* emanata da una *public authority* può essere direttamente accertata dalle Corti, che dunque disapplicano la norma in contrasto con la Convenzione<sup>28</sup>, nel caso della *primary legislation* il potere

<sup>24</sup> Sul punto cfr. G. SLAPPER, D. KELLY, *The English Legal System*, XVIII ed., Abingdon, New York, 2017, 54-55. Comunque, prima del 2000 le disposizioni dello HRA dispiegavano i loro effetti già in Scozia, in forza di quanto previsto dallo *Scotland Act 1998*.

<sup>25</sup> Per un approfondimento delle disposizioni contenute nello *Human Rights Act*: D. HOFFMAN, J.J. ROWE (a cura di), *Human rights in the UK. An introduction to the Human Rights Act 1998*, IV ed., London, 2013. Un commentario è invece: J. WADHAM, H. MOUNTFIELD, E. PROCHASKA, R. DESAI (a cura di), *Blackstone's Guide to the Human Rights Act 1998*, VII ed., Oxford, 2015.

<sup>26</sup> Le archetipiche formulazioni del principio di sovranità parlamentare sono, come noto, in: W. BLACKSTONE, *Commentaries on the Laws of England. Book the First*, Oxford, 1765, 142 ss.; A.V. DICEY, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, VIII ed., London, 1915, 3 ss. Sul rapporto tra detto principio e lo *Human Rights Act 1998*: A. YOUNG, *Parliamentary Sovereignty and the Human Rights Act*, Oxford, Portland, 2009.

<sup>27</sup> "*So far as it is possible to do so, primary legislation and subordinate legislation must be read and given effect in a way which is compatible with the Convention rights*" (art. 3, 1° co, *Human Rights Act 1998*).

<sup>28</sup> Su cosa debba intendersi per *public authority* nello HRA cfr. D. OLIVER, *The Frontiers of the State: Public Authorities and Public Functions under the Human Rights Act*, in *Public Law*, n. 3, 2000, 476 ss.

riconosciuto (solamente) agli organi di giustizia superiori<sup>29</sup> è quello discrezionale dell’emanazione di una *declaration of incompatibility* (art. 4), in cui si accerti il contrasto tra l’atto primario e un diritto protetto dalla CEDU.

Questa dichiarazione dell’organo giudicante non influisce né sulla validità della norma, né sulla sua applicazione al caso concreto<sup>30</sup>, ma evidenzia la presenza di un’inconciliabilità che può persuadere il legislatore ad agire per armonizzare le disposizioni in conflitto con la Convenzione. Ciò avviene attraverso *remedial orders*<sup>31</sup> (art. 10), ossia provvedimenti autoritativi (appartenenti al *genus* della *delegated legislation*) emanati da un Ministro, idonei esclusivamente ad emendare la legislazione di rango primario che: *a*) sia oggetto di dichiarazione di incompatibilità, ovvero, *b*) in mancanza di questa, che sia ritenuta, dal Ministro stesso o dal *King in Council*, “*incompatible with an obligation of the United Kingdom arising from the Convention*” (art. 10, 1° co., lett. *b*). Nella prassi, comunque, i Governi hanno fatto scarso uso dello strumento del *remedial order*, preferendo sovente utilizzare direttamente un atto del Parlamento, al fine di risolvere le incompatibilità con la CEDU<sup>32</sup>.

Lo HRA dispone, poi, un ulteriore obbligo all’Esecutivo, generalizzato a tutti i *bill* da questo presentati alle Camere. Ai sensi dell’art. 19, il Ministro responsabile del disegno di legge deve allegare ad esso, prima della seconda lettura nel ramo parlamentare di presentazione della proposta,

<sup>29</sup> Vale a dire, oltre, chiaramente, alla *Supreme Court* (che è subentrata alla Camera dei Lord a seguito dell’emanazione del *Constitutional Reform Act 2005*, per cui, specificamente, rileva il par. 66(2) dell’Allegato 9), il *Judicial Committee* del *Privy Council*, la *High Court*, la *Court of Appeal* (comprese le omologhe scozzesi e nordirlandesi) e la *Courts Martial Appeal Court*.

<sup>30</sup> Ai sensi dell’art. 4, 6° co. *Human Rights Act 1998*, il quale dispone che “[*a*] *declaration under this section (“a declaration of incompatibility”): (a) does not affect the validity, continuing operation or enforcement of the provision in respect of which it is given; and (b) is not binding on the parties to the proceedings in which it is made*”.

<sup>31</sup> Sui *remedial orders* si v. R. ROGERS, R. WALTERS, *How Parliament Works*, VIII ed. a cura di N. BESLY, T. GOLDSMITH, London, 2019, 248.

<sup>32</sup> *Ibidem*. Alcuni dati statistici, con riferimento al fondamentale strumento della *declaration of incompatibility*, possono essere utili per una migliore contezza del fenomeno. In mancanza di una raccolta ufficiale, si utilizzano i dati raccolti nell’ultimo rapporto disponibile redatto dal Ministero della giustizia, che annualmente stila una relazione che raccoglie le dichiarazioni di incompatibilità emesse dalle corti britanniche ai sensi dell’art. 4 dello *Human Rights Act* (cfr. *Responding to human rights judgments. Report to the Joint Committee on Human Rights on the Government’s response to human rights judgments 2020–2021*, 37-41, On-Line). Dall’ottobre 2000 al luglio 2021 sono state emanate 44 dichiarazioni di incompatibilità, di cui: 10 sono state rovesciate in appello dalla corte di ultima istanza, 5 riguardavano disposizioni normative già emendate da atti di livello primario prima che venisse emessa la dichiarazione, e alle restanti 29 hanno fatto seguito atti parlamentari o governativi di recepimento volti a correggere le norme investite da incompatibilità. In generale, e dal punto di vista qualitativo, i dati esplicitano altresì una mutazione di orientamento giurisprudenziale circa l’interpretazione del vincolo alla *consistent interpretation*, la quale, dopo una prima fase di applicazione più rigorosa, si è velocemente mitigata. Delle 44 dichiarazioni di incompatibilità emanate dalle corti britanniche nei primi ventun’anni di applicazione dello HRA, ben 26 sono state emanate dal 2000 al 2009, e solo 18 dal 2010 al 2021.

una dichiarazione scritta (*declaration of compatibility*) in cui afferma che le disposizioni ivi contenute sono compatibili con i diritti salvaguardati dalla Convenzione, ovvero, qualora ciò non potesse essere assicurato, in cui egli richiede comunque, a nome del Governo, l'esame del testo in Aula.

All'interno del Parlamento è preposta una particolare commissione bicamerale a svolgere l'azione di controllo nei confronti delle proposte legislative, con riguardo al rispetto dei diritti umani. Il *Joint Committee on Human Rights*, costituitosi a partire dal gennaio 2001 e composto da sei membri per ciascuna Camera, svolge l'esame dei disegni di legge del Governo subito dopo la loro introduzione, valutandone le implicazioni e i risvolti in materia di diritti umani, corrispondendo regolarmente con i Ministeri sul tema, e riportando le sue conclusioni ad entrambi i rami del Parlamento<sup>33</sup>. Esso, inoltre, svolge un'attività di redazione di *report* che si è rivelata talvolta fondamentale per il dibattito politico-istituzionale in materia.

Quanto detto può bastare per comprendere il grado di incisione che lo *Human Rights Act* ha assunto, pur senza compromettere il principio di sovranità parlamentare, nei rapporti tra Corti, Parlamento e Governo, al punto da configurarsi tra i *constitutional instruments* dell'ordinamento<sup>34</sup>. Soprattutto con riguardo al potere giudiziario, è ormai tra gli oggetti di studio preferiti dalla dottrina il nuovo ruolo assunto dalle Corti nella dialettica tra poteri<sup>35</sup>, “*meno aprioristicamente deferente nei confronti del legislatore*”<sup>36</sup>, e improntato ad una qualche forma di “*law-making function*”<sup>37</sup>. Con lo HRA, l'azione interpretativa delle Corti non è più diretta unicamente ad esprimere l'antica *Law of the Land*, né a dare semplice applicazione alla volontà dell'organo parlamentare sovrano; esse si

<sup>33</sup> L'azione del *Joint Committee on Human Rights* è regolata dallo *Standing Order* 152B della Camera dei Comuni e, incidentalmente, dagli *Standing Order* 38(7) e 73(1c) della Camera dei Lord. Su tale organo si v. anche R. ROGERS, R. WALTERS, *op. cit.*, 327.

<sup>34</sup> Un riconoscimento della natura costituzionale dello HRA si è avuto tanto in sede dottrinale che giurisprudenziale, anzitutto, in questo secondo caso, a livello di Corte Suprema (cfr., ad esempio, la *concurrent opinion* di Lord Neuberger e Lord Mance in *R (HS2 Action Alliance Ltd) v Secretary of State for Transport [2014] UKSC 3*, § 207).

<sup>35</sup> Ma di un rinnovato ruolo del *Judiciary Power* si parlava già da prima del 1998. Sul tema, i classici sono quelli di J.A.G. GRIFFITH, *The Politics of the Judiciary*, London, 1977, e ID. *Judicial Politics since 1920s*, Oxford, 1993. Alcuni titoli successivi all'emanazione dello *Human Rights Act*, *ex multis*, sono: R. GORDON, T. WARD (a cura di), *Judicial Review and the Human Rights Act*, London, Sidney, 2000; A. KAVANAGH, *Constitutional review under the UK Human rights Act*, Cambridge, 2009; R. MASTERMAN, *The Separation of Powers in the Contemporary Constitution. Judicial Competence and Independence in the United Kingdom*, Cambridge, 2011; G. GEE, R. HAZELL, K. MALLESON, P. O'BRIEN, *The Politics of Judicial Independence in the UK's Changing Constitution*, Cambridge, 2015.

<sup>36</sup> U. MATTEI, E. ARIANO, *Il modello di Common Law*, Torino, 2018, 64.

<sup>37</sup> LORD NEUBERGER, *The role of judges in human rights jurisprudence: a comparison of the Australian and UK experience*, discorso tenuto davanti alla *Supreme Court* dello Stato di Vittoria, Melbourne, l'8 agosto 2014, ora anche in [www.supremecourt.uk](http://www.supremecourt.uk).

trovano, piuttosto, ad esercitare una discrezionalità inedita. Perché, se è pur vero che la *declaration of incompatibility* possiede, appunto, valenza eminentemente dichiarativa, tuttavia essa “investe” il prodotto del potere legislativo, lo pone sotto esame, lo rende, persino, più o meno accreditato presso la collettività, poiché dichiarare incompatibile con la CEDU un atto parlamentare comporterebbe, nel caso non venisse emendato (e in questo senso a rilevare sarebbero necessariamente considerazioni di natura politica), per lo meno una sua *deminutio* sul piano della legittimazione.

Il dibattito politico e quello accademico si è da sempre incentrato sulle conseguenze istituzionali dello *Human Rights Act*; c'è chi lo ha ritenuto sostanzialmente inefficace nella difesa dei diritti, giudicandolo persino troppo poco audace<sup>38</sup>; chi, al contrario, vi ha individuato il fautore di un'ulteriore accelerazione verso la politicizzazione dei giudici<sup>39</sup>; chi, infine, ha visto nella nuova legislazione il sintomo di un rinvigorimento delle Corti, e dunque della stessa *Rule of Law* (che nella versione diceyana considera il ruolo dei giudici fondamentale per la sua realizzazione)<sup>40</sup>, oppure il punto di partenza verso il compimento di un dialogo costituzionale tra poteri costituzionali<sup>41</sup>.

Il dato che resta inconfutabile, è quello per cui lo *Human Rights Act*, andando ad incidere così profondamente su una materia tanto saldamente inserita nella Costituzione storico-sedimentaria e nella cultura politica britanniche, si è reso sovente (e alternativamente) oggetto di critiche feroci, ovvero di encomi entusiastici. Ed è proprio questo carattere polarizzante un sintomo di come la legislazione del 1998 abbia fallito nel creare una “*culture of human rights*”<sup>42</sup> nel Regno Unito – aspirazione del Governo durante tutta la fase di implementazione del progetto di legge – ossia non

<sup>38</sup> Cfr. L. BLACK-BRANCH, *Parliamentary Supremacy or Political Expediency?: The Constitutional Position of the Human Rights Act under British Law*, in *Statute Law Review*, n. 1, 2002, 59 ss.

<sup>39</sup> Cfr. K.D. EWING, *The Human Rights Act and Parliamentary Democracy*, in *The Modern Law Review*, n. 1, 1999, 79 ss.

<sup>40</sup> Cfr. D. IRVINE, LORD, *The Impact of the Human Rights Act: Parliament, the Courts and the Executive*, in *Public Law*, n. 2, 2003, 308 ss., 324, e ID., *The Human Rights Act: Principle and Practice*, in *Parliamentary Affairs*, n. 4, 2004, 744 ss., 752.

<sup>41</sup> Cfr. F. KLUG, *The Human Rights Act - a "third way" or "third wave" Bill of Rights*, in *European Human Rights Law Review*, n. 4, 2001, 361 ss.; R. CLAYTON, *Judicial deference and "democratic dialogue": the legitimacy of judicial intervention under the Human Rights Act 1998*, in *Public Law*, n. 1, 2004, 33 ss.; T.R. HICKMAN, *Constitutional Dialogue, Constitutional Theories and the Human Rights Act 1998*, in *Public Law*, n. 2, 2005, 306 ss. (per le teorie che si sono confrontate sul ruolo dei giudici).

<sup>42</sup> Queste le parole dell'*Home Secretary* Jack Straw durante il dibattito parlamentare, ora raccolto anche in J. COOPER, A. MARSHALL-WILLIAMS (a cura di), *Legislating for Human Rights: The Parliamentary Debates on the Human Rights Bill, opening speech* in terza lettura, Oxford, Portland, 2000, 14.

sia riuscito ad acquisire, presso le istituzioni e la pubblica opinione, una legittimità costituzionale tale da porlo al di sopra del dibattito politico<sup>43</sup>.

Sembra opportuno a questo punto, per dimostrare quanto appena detto, procedere con una rassegna delle principali proposte e tentativi di riforma dello *Human Rights Act* che si sono susseguiti negli ultimi due decenni. Tale analisi risulta propedeutica per mostrare come il *Bill of Rights Bill* del 2022 non sia il frutto di una politica estemporanea, ma piuttosto l'acme di un processo lungo e multidirezionale, che ha coinvolto tanto la classe politico-istituzionale quanto quella giurisdizionale, e quella accademica.

### 3. Breve cronistoria dello HRA e dei suoi tentativi di riforma (2000-2020)

Tracciare una rassegna cronografica della legislazione britannica sui diritti umani e dei tentativi di riforma che l'hanno riguardata significa anzitutto constatare il carattere *bipartisan* e convulso del fenomeno, fortemente legato alle opinioni contingenti dei partiti (sia di governo che all'opposizione) e dei loro leader su specifiche interpretazioni della giurisprudenza, e per questa ragione assai mutevole e caotico nel corso del tempo.

Nei mesi precedenti l'entrata in vigore dello *Human Rights Act* numerose sono state le azioni governative atte ad implementarne l'esecuzione, soprattutto all'interno dell'*Home Office*, il quale inaugurava, agli inizi del 1999, una *Human Rights Task Force* con lo scopo di assistere i dipartimenti governativi nello scopo<sup>44</sup>. Dopo la prima *declaration of incompatibility* nel caso *Alconbury*<sup>45</sup>, e il primo *remedial order*<sup>46</sup>, a rilevare, in questo periodo iniziale di vigenza dello HRA, è certamente la legislazione in materia di antiterrorismo, che, a partire dai celebri *Terrorism Act 2000*, *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001*, *Prevention of Terrorism Act 2005* e

---

<sup>43</sup> In tal senso si v. T. MORGAN, *The Human Rights Act and the failure to construct a 'rights culture' in the UK*, in G. COWELL (a cura di), *Critically Examining the Case Against the 1998 Human Rights Act*, Abingdon, New York, 2018, 202 ss.

<sup>44</sup> Sulle attività organizzative dell'Esecutivo in vista dell'entrata in vigore dello HRA si v. J. CROFT, *Whitehall and the Human Rights Act 1998*, London, 2000.

<sup>45</sup> *R v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex p Alconbury Developments Ltd [2001]*, UKHL 23. Sulla dichiarazione di incompatibilità cfr. J. CROFT, *Whitehall and the Human Rights Act 1998 The First Year*, London, 2002, spec. 37 ss.

<sup>46</sup> *The Mental Health Act 1983 (Remedial) Order 2001 (no. 3712)*, in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk). Sul punto si v. ancora J. CROFT, *op. ult. cit.*, 40 ss.

*Terrorism Act 2006*<sup>47</sup>, ha plasmato gran parte del dibattito successivo sul ruolo dei giudici e il loro rapporto con gli altri rami del potere.

Senza voler entrare nel merito della questione, ché esulerebbe dallo scopo del presente lavoro un'analisi dettagliata delle sentenze in materia di legislazione antiterrorismo<sup>48</sup>, basti qui ricordare il primigenio *Belmarsh case*<sup>49</sup>, con cui i *Law Lords* dichiaravano l'incompatibilità della *Part 4* dell'*Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001* con la CEDU, nella parte in cui disponeva la detenzione a tempo indeterminato, anche prima dell'inizio di un procedimento, di soggetti stranieri sospettati di terrorismo internazionale, minando dunque il principio dell'*habeas corpus*. A seguito del giudizio, il Governo laburista abrogava la norma con il *Prevention of Terrorism Act 2005*, ma ciò non allontanava le reazioni aspramente avverse che, sia da parte di esponenti del partito di maggioranza che dall'opposizione, cominciavano ad investire l'attività della magistratura.

Nello stato di cose appena descritto, dopo le prime proposte in tal senso a partire dal 2004<sup>50</sup>, è nel *manifesto* elettorale del Partito Conservatore di Michael Howard per le elezioni generali del 2005 che si esplicitava l'intenzione di operare nel senso di una riforma sostanziale dello HRA<sup>51</sup>. Dopo la riconferma elettorale laburista, l'attività giornalistica critica nei confronti dell'applicazione della legislazione sui diritti umani nel Regno Unito si intensificava<sup>52</sup>. Per comprendere il processo di delegittimazione da cui è stata travolto lo HRA, infatti, non bisogna sottovalutare il ruolo che hanno rivestito i media. È ormai assodato, anzi, come l'azione della stampa abbia avuto un ruolo assai rilevante nell'exasperare i giudizi dell'opinione pubblica sull'azione delle Corti<sup>53</sup>, e come tali

<sup>47</sup> *Terrorism Act 2000 (c. 11)*, *Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001 (c. 24)*, *Prevention of Terrorism Act 2005 (c. 2)*, *Terrorism Act 2006 (c. 11)*, tutti in [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk).

<sup>48</sup> Sul punto, dell'ampissima bibliografia in tema, si rimanda soltanto ad alcuni contributi: D. FELDMAN, *Human Rights, Terrorism and Risk: The Roles of Politicians and Judges*, in *Public Law*, n. 2, 2006, 364 ss.; A. KAVANAGH, *Judging the Judges under the Human Rights Act: Deference, Disillusionment and the "War on Terror"*, in *Public Law*, n. 2, 2009, 287 ss.; C. GEARTY, *Terrorist threats, antiterrorism and the case against the Human Rights Act*, in G. COWELL (a cura di), *op. cit.*, 121 ss. Si ricorda, inoltre, che sul tema si era espresso, nel 2009, il *Joint Committee on Human Rights*, con un rapporto dal titolo *Counter-Terrorism Policy and Human Rights (Seventeenth Report): Bringing Human Rights Back In*, HL paper 86, HC paper 111, On-Line.

<sup>49</sup> *A and others v Secretary of State for the Home Department [2004] UKHL 56*.

<sup>50</sup> *Tories push to scrap Human Rights Act*, in *The Independent*, 24 agosto 2004, On-Line.

<sup>51</sup> *It's Time for Action. Conservative Election Manifesto 2005*, On-Line, 22.

<sup>52</sup> Sono rimasti famosi soprattutto gli editoriali del *The Sun: Lowest of low*, 26 luglio 2006; *What about OUR rights?*, 6 gennaio 2007; *Scrap the Act*, 21 agosto 2007, On-Line, e del *Daily Mirror: This human rights ruling is so wrong*, 22 agosto 2007, On-Line.

<sup>53</sup> Sul tema: L. GIES *Mediating Human Rights. Media, Culture and Human Rights Law*, Abingdon, New York, 2015; D. MEAD "You Couldn't Make It Up": *Some Narratives of the Media's Coverage of Human Rights*, in K. ZIEGLER, E. WICKS L. HODSON (a cura di), *op. cit.*, 453 ss; E. HUGHES, E. DRYWOOD, M. FARRELL, *Human Rights in the Media. Fear and Fetish*, Abingdon, New York, 2019.

giudizi abbiano plasmato buona parte delle proposte *tory* di abrogazione dell'atto, soprattutto con lo scopo di conquistare gli euroscettici dello UKIP<sup>54</sup>.

Nell'estate del 2006, proprio a seguito della polarizzazione dell'opinione pubblica, ulteriormente esacerbata da alcune pronunce sul c.d. *Afghan hijackers case*<sup>55</sup>, il Primo ministro Blair chiedeva all'*Home Secretary* John Reid di approntare un rapporto in cui si tenesse in considerazione “*at whether primary legislation is needed to address the issue of court rulings which overrule the government in a way that is inconsistent with other EU countries' interpretation of the ECHR*”<sup>56</sup>. Il report governativo<sup>57</sup>, redatto dal *Department for Constitutional Affairs* (DCA), non demoliva, in verità, l'impianto dello HRA, anzi riteneva che la legislazione avesse apportato effetti benefici sull'ordinamento, pur notando un eccessivo zelo interpretativo dei giudici, che occasionalmente potevano prestare troppa attenzione ai diritti individuali, a spese di quelli della comunità<sup>58</sup>. Il leader dell'opposizione, e nuovo leader del Partito Conservatore, David Cameron, proponeva invece l'abrogazione dello *Human Rights Act* e la sua sostituzione con un “*UK bill of rights*”<sup>59</sup>, stilato da un gruppo di esperti con l'obiettivo di mantenere comunque il Regno Unito all'interno della Convenzione EDU, ma implementando le specificità “autoctone” attraverso un catalogo “britannico” dei diritti. La proposta veniva inserita, in agosto, in un documento in cui il Partito indicava i valori e gli intenti da perseguire a livello di riforme costituzionali<sup>60</sup>.

<sup>54</sup> Cfr. G. CARVALE, *Una nuova Magna Carta per il XXI Secolo?*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2014, 675 ss., 675. Sul rapporto tra Partito Conservatore e *Human Rights Act* si rimanda a: J. NORMAN, P. O'BURNE, *Churchill's Legacy: The Conservative Case for the Human Rights Act*, London, 2009 e a S. DIMELOW, A.L. YOUNG, *'Common Sense' or Confusion? The Human Rights Act and the Conservative Party*, London, 2015.

<sup>55</sup> Il caso, un insieme di più pronunce, era iniziato nel 2000, quando nove uomini afgani, a seguito di un dirottamento aereo, atterrarono a Stansted, nell'Essex, dichiarando di essere rifugiati politici in cerca di protezione umanitaria. Dopo essere stati condannati a cinque anni per dirottamento aereo e sequestro di persona, nel 2003 si vedevano revocare la pena da una *Court of Appeal*, e veniva loro concesso un permesso temporaneo (*temporary admission*) dall'allora *Home Secretary* Charles Clarke. Nel maggio 2006 la *High Court* dichiarava illegittimo l'atto con cui il Ministro rilasciava il permesso, sostenendo la violazione dell'*Immigration Act 1971*, ai sensi del quale ai nove uomini sarebbe spettato un *discretionary leave* (da rinnovare ogni sei mesi) per rimanere nel territorio nazionale a tempo indeterminato, e permettere loro di lavorare. Alle parole del giudice Sullivan, che lamentava “*an abuse of power by a public authority at the highest level*” da parte del Ministro, facevano eco quelle del Premier Blair, che accusava la magistratura di un “*abuse of common sense*”. Nel luglio seguente il nuovo *Home Secretary* ricorreva in appello, ma in agosto la *Court of Appeal* lo dichiarava irricevibile, ponendo fine alla vicenda.

<sup>56</sup> *Revealed: Blair attack on human rights law*, in *The Guardian*, 14 maggio, 2006, On-Line.

<sup>57</sup> DEPARTMENT FOR CONSTITUTIONAL AFFAIRS, *Review of the Implementation of the Human Rights Act*, luglio 2006, On-Line.

<sup>58</sup> *Ibid.*, 29.

<sup>59</sup> *Cameron promises UK bill of rights to replace Human Rights Act*, in *The Guardian*, 26 giugno 2006, On-Line.

<sup>60</sup> *Cameron unveils revamped Tory 'mission statement'*, in *The Guardian*, 16 agosto 2006, On-Line.

Come può sin da ora notarsi, nei primi cinque anni di applicazione dello *Human Rights Act*, le critiche al testo, fomentate anche dall'alacre attività della stampa schierata contro di esso, sono arrivate principalmente a seguito dell'attività giurisprudenziale – e dunque dell'applicazione, anzitutto, degli artt. 3 e 4 HRA 1998 – sulla legislazione antiterrorismo e in materia di ordine pubblico. Nonostante le forti critiche del Partito di Governo, che si è visto più volte dichiarare l'illegittimità, ovvero l'incompatibilità dei suoi atti normativi con la CEDU, è l'attività del Partito Conservatore a rilevare, anzitutto nella sua strenua difesa di una presunta specificità britannica – vero e proprio *leitmotiv* del suo approccio alla materia –, che lo conduceva dapprima a chiedere una profonda modifica della legislazione in tema di diritti umani, e in seguito la sua totale abrogazione.

In realtà, una proposta di redazione di un *bill of rights* che tenesse conto delle peculiarità giuridico-culturali dell'ordinamento britannico veniva formulata anche dall'ultimo Governo laburista prima dell'era conservatrice, quello di Gordon Brown, già nella seconda metà del 2007. Il progetto si inquadrava nella ben più vasta opera riformatrice costituzionale prevista nel libro verde *The Governance of Britain*<sup>61</sup>, pubblicato nel luglio di quell'anno con l'obiettivo di tracciare una strada volta ad inaugurare una nuova "età delle riforme" sulla scia di quella blairiana, e che non vide la luce (almeno integralmente) a causa della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008. In realtà, la volontà del Governo, con riferimento al *bill of rights*, era quella di: *a*) ricomprendere al suo interno non solo un elenco dei diritti, ma anche un catalogo delle responsabilità dei cittadini, e *b*) affiancare il nuovo documento allo *Human Rights Act*, senza abrogare quest'ultimo. Ad ogni modo, sebbene la proposta venisse salutata come il sintomo di un (a lungo atteso) atteggiamento costruttivo in materia, parte della dottrina ha notato come essa, piuttosto che affrontare gli aspetti giuridici problematici dello HRA, si configurasse come uno specchietto per le allodole, non più che un diversivo di natura politica per tentare di acquistare consensi sul tema<sup>62</sup>.

È solo a seguito delle elezioni politiche del 2010, comunque, che si sarebbe compiuto il primo, rilevante tentativo di modifica della legislazione sui diritti umani. Nonostante le difficoltà – dovute

<sup>61</sup> *The Governance of Britain*, CM 7170, London, 2007, On-Line. Sul punto, per un'analisi della dottrina sulle prime dichiarazioni della politica in merito alla volontà di abrogare lo HRA e sostituirlo con un *bill of rights*, si v. F. KLUG, *A Bill of Rights: Do We Need One or Do We Already Have One?*, in *Public Law*, n. 4, 2007, 701 ss.

<sup>62</sup> Cfr. M. AMOS, *Problems with the Human Rights Act 1998 and How to Remedy Them: Is a Bill of Rights the Answer?*, in *The Modern Law Review*, n. 6, 2009, 883 ss.

alle diverse visioni sul tema<sup>63</sup>– di trattare sulla materia all’interno del Governo di coalizione conservatore-liberal-democratico, le forti critiche mosse allo *Human Rights Act* da parte dell’ala *tory* dell’Esecutivo, anzitutto ad opera del Primo ministro Cameron e della *Home Secretary* Theresa May, conducevano di necessità ad una nuova fase; il cui primo passo era, nel marzo del 2011, la creazione, da parte del Ministro della Giustizia Kenneth Clarke, di una *Commission on a UK Bill of Rights*, formata da nove membri indipendenti, equamente divisi sulla base delle loro posizioni rispetto allo HRA<sup>64</sup>. La Commissione, col compito di stilare un rapporto da utilizzare come direttrice nella futura redazione della carta dei diritti nazionale, pubblicava in agosto un primo *consultation paper*, con cui si prefissava di iniziare una consultazione pubblica sull’opportunità di introdurre il *bill of rights*, e sul suo eventuale contenuto. I lavori proseguivano ancora nel 2012: a luglio veniva pubblicato un secondo *consultation paper*, e in dicembre la Commissione rendeva note le sue conclusioni nel rapporto *A UK Bill of Rights? The Choice Before Us*<sup>65</sup>. L’accoglienza di quest’ultimo non poteva che essere piuttosto fredda<sup>66</sup>, stante il sostanziale nulla di fatto in cui risultavano i quasi due anni di lavoro del comitato. Dei nove membri, sette si dichiaravano favorevoli in principio alla redazione di un *bill of rights*, ma di questi, due erano convinti assertori della convenienza, per il Regno Unito, di recedere dalla Convenzione europea dei diritti dell’uomo. Gli ultimi due membri si facevano invece portavoce di una visione più cauta: ritenevano che lo *Human Rights Act* garantisse un sistema di protezione dei diritti ottimale, e non ravvisavano la necessità di introdurre una carta dei diritti nazionale, la quale avrebbe piuttosto messo a rischio l’appartenenza del Paese alla CEDU<sup>67</sup>. Al di là delle divisioni interne alla Commissione sull’opportunità di introdurre un *bill of rights*, le raccomandazioni convergevano, qualora la classe

<sup>63</sup> Basti qui ricordare come nel *manifesto* elettorale dei liberal-democratici si prevedeva di garantire per tutti gli individui “*the same protections under the law by protecting the Human Rights Act*” (*Change that works for you. Building a fairer Britain. Liberal Democrat Manifesto 2010*, On-Line, 94), mentre già si è avuto modo di vedere le considerazioni del Partito Conservatore, che a partire dal 2006 propugnava l’abolizione della legislazione e la sua sostituzione con un atto “autoctono”.

<sup>64</sup> Sulla composizione e le caratteristiche di tale organo si v. M ELLIOTT, *The UK Bill of Rights Commission*, in *UK Constitutional Law Blog*, 18 aprile 2011, On-Line; L. LAZARUS, *The Composition of the UK Bill of Rights Commission*, in *UK Constitutional Law Blog*, 24 aprile 2011, On-Line.; L. BLOM-COOPER, *The Commission on a bill of Rights: an English approach to a UK Bill of Rights*, in *Public Law*, n. 2, 2013, 209 ss.

<sup>65</sup> COMMISSION ON A BILL OF RIGHTS, *A UK Bill of Rights? The Choice Before Us*, in [www.gov.uk](http://www.gov.uk), 18 dicembre 2012, On-Line.

<sup>66</sup> Cfr. H. FENWICK, *The Report of the Bill of Rights Commission: disappointing Conservative expectations or fulfilling them?*, in *UK Constitutional Law Blog*, 21 marzo 2013, Online; F. KLUG, A. WILLIAMS, *The choice before Us? The Report of the Commission on a Bill of rights*, in *Public Law*, n. 3, 2013, 459 ss.

<sup>67</sup> Sul punto si veda il *personal statement* di Helena Kennedy e del Prof. Philippe Sands, *In Defence of Rights*, all’interno del Rapporto, 221 ss., 226-227.

politica avesse ritenuto di attivare l’iniziativa, sulla necessità di: *a)* inserire nel testo ulteriori diritti rispetto a quelli previsti dalla Convenzione (come quelli di natura socioeconomica<sup>68</sup>), e farne inoltre una “carta delle responsabilità”<sup>69</sup>; *b)* coinvolgere le amministrazioni devolute nel processo di redazione<sup>70</sup>; *c)* prevedere un meccanismo (perlomeno) simile a quello della *declaration of incompatibility* dell’art. 4 HRA, attivabile dalle Corti nel caso di un’antinomia della legislazione interna con la CEDU<sup>71</sup>.

Il rapporto della Commissione non conduceva, ad ogni modo, alla stesura di un disegno di legge, e l’iniziativa veniva abbandonata agli inizi del 2013, anche per le divergenze di opinioni tra la parte conservatrice e quella liberal-democratica della coalizione di Governo. Nonostante ciò, ancora nell’ottobre di quell’anno l’Esecutivo pubblicava un documento dal titolo *Protecting Human Rights in the UK*<sup>72</sup>, in cui si scagliava contro quello che definiva “*Labour’s Human Rights Act*”, anzitutto per aver compromesso l’autonomia dei giudici – nel modo in cui prevede l’obbligo di tener conto della giurisprudenza di Strasburgo – e la sovranità del Parlamento – dato che le Corti debbono interpretare le leggi compatibilmente con la CEDU, sostituendosi al legislatore e snaturando il contenuto della legislazione di Westminster.

Che l’intento del Partito Conservatore fosse quello di esasperare il dibattito e attirare i voti degli euroscettici dello UKIP in vista delle elezioni generali del 2015<sup>73</sup> era dimostrato, tuttavia, sia dal non aver dato seguito alle proposte della *Commission* del 2011, ma soprattutto dal fatto che, dopo l’affermazione *tory* nella tornata elettorale, nel *Queen’s Speech* che dava il via alla prima sessione del nuovo Parlamento non veniva fatta menzione di un disegno di legge in tema di diritti umani, bensì della semplice volontà di redigere “ulteriori proposte” in tema<sup>74</sup>, nonostante che nel *manifesto* elettorale del Partito figurasse, ancora una volta, l’abrogazione dello HRA<sup>75</sup>. In realtà, tale passo indietro si giustificava: *a)* con l’avvio del procedimento di consultazione referendaria per il recesso

<sup>68</sup> COMMISSION ON A BILL OF RIGHTS, *op. cit.*, § 8.9-8.46. Sulla necessità di inserire diritti di natura socioeconomica in un futuro *bill or fights* si era già espressa la dottrina, ad es. in S. FREDMAN, *New Horizon: Incorporating Socio-economic Rights in a British Bill of Rights*, in *Public Law*, n. 2, 2010, 297 ss.

<sup>69</sup> *Ibid.*, § 8.52-8.62.

<sup>70</sup> *ibid.*, § 9.1-9.6

<sup>71</sup> *Ibid.*, § 12.25.

<sup>72</sup> CONSERVATIVE PARTY, *Protecting Human Rights in the UK. Conservatives’ Proposals for Changing Britain’s Human Rights Laws*, On-Line.

<sup>73</sup> Cfr. G. CARVALE, *op. cit.*, 675.

<sup>74</sup> *Queen’s Speech*, Hansard, HC Deb. 27 May 2015, vol. 596, 32, On-Line.

<sup>75</sup> *Strong Leadership, a Clear Economic Plan, a Brighter, more Secure Future. The Conservative Party Manifesto 2015*, On-Line, 60.

del Regno dall'Unione europea, su cui si dirigevano in quei mesi tutte le attenzioni della classe politico-istituzionale e *b)* con le difficoltà di emanare un *bill of rights* con l'opposizione delle Nazioni devolute; non solo perché, ai sensi dei vari statuti di *devolution*, gli esecutivi e i parlamenti nazionali sono tenuti al rispetto della Convenzione EDU, ma anche per l'aperta opposizione verso il progetto di Londra da parte delle amministrazioni di Cardiff, Edimburgo e Belfast, che più volte avevano precisato di non voler sostenere l'approvazione di una *legislative consent motion* nei confronti di una nuova carta dei diritti britannica<sup>76</sup>.

Ad ogni modo, negli anni seguenti, alle promesse dei conservatori non faceva seguito alcun progetto, e nel *manifesto* elettorale del 2017, per la prima volta in un decennio, non figurava la promessa di abrogare lo HRA. Veniva, anzi, esplicitato come non si volesse “*repeal or replace the Human Rights Act while the process of Brexit is underway*”<sup>77</sup>, rimandando al futuro ogni considerazione in tema. Il processo di uscita del Paese dall'Unione europea, infatti, convogliando le attenzioni sulle numerose sfide che presentava (anche) a livello legislativo e ordinamentale, non permetteva un adeguato processo di consultazione e di redazione di una legislazione alternativa allo *Human Rights Act*. Per tale tipo di iniziativa, bisognerà quindi aspettare la nascita del Governo Johnson e il compimento della *Brexit*.

#### **4. Il *Bill of Rights Bill* proposto dal Governo Johnson. Genesi e aspetti costituzionali rilevanti**

Come si è avuto modo di notare, lo *Human Rights Act*, se da un lato ha garantito la tutela dei diritti nell'ordinamento britannico, dall'altro ha acuito i contrasti tra poteri dello Stato, e in particolare tra Governo e magistratura, conducendo alla creazione di uno stato di tensione, per altro ulteriormente aggravatosi con le sentenze della Corte Suprema durante la vicenda della *Brexit*<sup>78</sup>. È

---

<sup>76</sup> Cfr. R. HAZELL, B. MORRIS, *Will plans for a British bill of rights be reduced to a bill for England only?*, in *The Constitution Unit Blog*, 15 maggio 2015, On-Line. È importante sottolineare come già nel Rapporto della Commissione del 2011-2012 veniva notato che la delegittimazione dello HRA da parte dell'opinione pubblica riguardava soprattutto l'Inghilterra, e solo marginalmente le altre Nazioni britanniche.

<sup>77</sup> *Forward, Together. Our Plan for a Stronger Britain and a Prosperous Future. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2017*, On-Line, 37.

<sup>78</sup> Tra cui si ricordino, almeno, le ormai celebri sentenze c.d. *Miller I (R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union)*, sul coinvolgimento del Parlamento nell'attivazione dell'art. 50 TUE, e la c.d. *Miller II (R (Miller) v*

attraverso il prisma di questo scontro che bisogna interpretare la recente riforma della legislazione in tema di diritti umani proposta dal Governo Johnson, succeduto a Theresa May alla guida del Partito Conservatore nel 2019. Occorre osservare preliminarmente, e si tenterà nel prosieguo di dimostrare quanto viene ora detto, come tale riforma si inquadri, nonostante le rassicurazioni in senso contrario da parte dell'Esecutivo, in uno schema più generale di ridimensionamento dei poteri delle Corti e del Parlamento, ossia di quelle istituzioni che spesso hanno cooperato nella tutela dei diritti umani, sovente esercitando un potere di controllo proprio sull'attività governativa<sup>79</sup>.

Come già visto nella Premessa al presente contributo, il *manifesto* elettorale del Partito Conservatore del 2019 prevedeva una riforma – e non già l'abrogazione – dello *Human Rights Act*, volta ad assicurare “*a proper balance between the rights of individuals, our vital national security and effective government*”<sup>80</sup>. Per implementare la proposta si annunciava, sempre nel *manifesto*, l'istituzione di una *Commission on the Constitution, Democracy and Human Rights*, che avrebbe avuto competenze anche in altri ambiti (rapporti tra poteri dello Stato, *Royal Prerogative*, ruolo della Camera dei Lord), e il cui compito principale sarebbe stato lo studio approfondito dei temi, e la presentazione di progetti a riguardo.

Tuttavia, dapprima la continua procrastinazione, e in seguito l'annuncio<sup>81</sup>, da parte del *Lord Chancellor*, della volontà di creare un comitato di revisione esclusivamente dedicato all'esame dello *Human Rights Act*, facevano definitivamente tramontare le possibilità di realizzazione della Commissione. Il 7 dicembre 2020, veniva infatti comunicata l'entrata in funzione di una *Independent Human Rights Act Review (IHRAR)*<sup>82</sup>, composta da otto membri e presieduta dall'ex giudice della *Court of Appeal* Peter Gross, con il compito di esaminare l'applicazione dello HRA nel primo ventennio di applicazione, il rapporto tra la Corte EDU e le Corti nazionali, l'impatto della

---

*The Prime Minister and Cherry v Advocate General for Scotland*), in tema di *prorogation* del Parlamento e uso della prerogativa regia da parte del Governo.

<sup>79</sup> Sul tema della cooperazione Legislativo-Giudiziario nell'ordinamento britannico, proprio con riferimento alla legislazione in tema di diritti umani, si v. P. PICIACCHIA, *Parlamenti e Corti nella tutela e nella promozione dei diritti umani: l'esperienza inglese dello Human Rights Act 1998 e della Joint Committee on Human Rights*, in *DPCE Online*, n. 4, 2019, 2883 ss., e spec. 2894 ss., oltre al capitolo intitolato *Parliament and the courts: strangers, foes or friends?* del recente lavoro di P. NORTON, *Governing Britain. Parliament, ministers and our ambiguous constitution*, Manchester, 2020, 83 ss., e spec. 93-95.

<sup>80</sup> *Get Brexit Done. Unleash Britain's Potential. The Conservative and Unionist Party Manifesto 2019*, On-Line, 48.

<sup>81</sup> *Government to review Human Rights Act*, in *The Law Society Gazette*, 7 ottobre 2020, On-Line.

<sup>82</sup> *Government launches independent review of the Human Rights Act*, 7 dicembre 2020, in [www.gov.uk](http://www.gov.uk). Sulle aspettative della dottrina nei confronti del Comitato si v. L. MARSONS, *The Independent Human Rights Act Review (IHRAR) – a welcome change of tone but with concerns ahead*, in *UK Constitutional Law Blog*, 15 gennaio 2021, Online.

legislazione interna sulle relazioni tra Governo, Parlamento e Corti, e l'eventuale coinvolgimento di queste nella sfera politica; non veniva contemplata, invece, l'ipotesi di recedere dalla CEDU, né quella di abrogare lo HRA<sup>83</sup>.

Parallelamente all'azione del Governo, nel marzo 2021 il *Joint Committee on Human Rights* avviava un'indagine separata con lo scopo di “*inform its response to the independent review and its outcome*”<sup>84</sup>. Il Rapporto<sup>85</sup> della commissione bicamerale, pubblicato l'8 luglio, dopo aver riconosciuto l’“*enormously positive impact on the enforcement of human rights in the UK*” (p. 80) dovuto all'azione dello HRA, riteneva “*unnecessary, unhelpful and counterproductive*” (p. 82) ogni tentativo di modifica degli articoli 2, 3 e 4 dello stesso, e indicava, ancora una volta, come prioritario, il coinvolgimento delle Nazioni devolute in qualsiasi riforma futura della legislazione sui diritti umani (p. 86).

Questo stato delle cose cambiava sostanzialmente con l'avvicendamento dei *Lord Chancellor*, e la sostituzione di Robert Buckland con Dominic Raab, che ne prendeva il posto alla guida della Giustizia nel settembre 2021. Il nuovo approccio, fortemente demolitorio nei confronti dello *Human Rights Act*, del nuovo *Justice Secretary*, veniva esplicitato in un'intervista in cui Raab proponeva di reintrodurre il progetto di un *bill of rights* nazionale<sup>86</sup>.

Così, negli ultimi mesi del 2021 si portavano avanti due azioni parallele: quella dell'IHRAR, che pubblicava il suo lungo rapporto (quasi seicento pagine) il 7 dicembre<sup>87</sup>, e quella del Segretario Raab, che una settimana dopo, alla Camera dei Comuni, annunciava l'inizio di un periodo di consultazioni per la stesura di una Carta dei diritti nazionale<sup>88</sup>. Questa seconda iniziativa non prendeva in considerazione il lavoro svolto dall'*Independent Review*<sup>89</sup>, che nel suo Rapporto aveva proposto solo modifiche tecniche marginali allo HRA, rigettando fermamente qualsiasi ipotesi di modifica delle sue disposizioni principali, o persino la sua abrogazione, dimostrando come il nuovo Ministro della Giustizia volesse sostanzialmente accantonare le azioni intraprese dal Governo nei

<sup>83</sup> *Independent Human Rights Act Review: Terms of Reference*, in [www.gov.uk](http://www.gov.uk).

<sup>84</sup> *The Government's Independent Human Rights Act Review: Inquiry*, in [www.committees.parliament.uk](http://www.committees.parliament.uk).

<sup>85</sup> JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *The Government's Independent Review of the Human Rights Act*, HC Paper 89, HL Paper 31, On-Line.

<sup>86</sup> *Dominic Raab: I'll overhaul the Human Rights Act to stop Strasbourg dictating to us*, in *The Telegraph*, 16 ottobre 2021, On-Line.

<sup>87</sup> IHRAR, *The Independent Human Rights Act Review*, CP 586, 16 dicembre 2021, On-Line.

<sup>88</sup> *Human Rights Legislation*, Hansard, HC Deb., 14 December 2021, vol. 705, 913, On-Line.

<sup>89</sup> *Human Rights Act consultation 'not a response to my report'* - Gross, in *The Law Society Gazette*, 1° febbraio 2022, On-Line.

due anni precedenti, per approdare ad una riforma integrale della legislazione nazionale in materia<sup>90</sup>.

Il 10 maggio 2022 il *Queen's Speech* esplicitava la volontà del Governo di presentare un disegno di legge riguardante l'abrogazione dello HRA e la sua sostituzione con una Carta dei diritti<sup>91</sup>. Il 22 giugno, pubblicati i risultati delle consultazioni aperte a dicembre<sup>92</sup>, e a seguito della rinuncia del Ministro Raab di aprire una fase di *pre-Legislative scrutiny* richiesta da diverse commissioni parlamentari di entrambi i rami di Westminster<sup>93</sup> – marginalizzando ulteriormente l'attività dell'Assemblea legislativa<sup>94</sup> –, il *Bill of Rights Bill*<sup>95</sup> veniva infine introdotto alla Camera dei Comuni.

Le numerosissime critiche che si sono sollevate nei giorni seguenti, oltre alle preoccupazioni espresse dal *Joint Committee on Human Rights* in uno *statement* particolarmente rilevante per la dialettica Parlamento-Governo<sup>96</sup>, inviato al Ministro Raab il 30 giugno<sup>97</sup>, devono forse essere considerate la causa principale della volontà della Premier Truss, nel frattempo succeduta a Boris Johnson, di arrestare l'esame del disegno di legge in Parlamento già dopo la prima lettura. E tale “levata di scudi” potrebbe essere un motivo sufficientemente valido per far sì che anche il nuovo Primo ministro Sunak decida di non ripristinare l'esame del disegno di legge, nonostante la nomina di Dominic Raab nella vecchia posizione di *Justice Secretary*.

Qualunque sarà l'esito cui andrà incontro il *Bill of Rights Bill*, esaminarne gli aspetti costituzionalmente rilevanti sembra a questo punto utile, sia anche soltanto, nel caso di un suo definitivo (ma non scontato) “congelamento”, per inquadrare le future proposte di riforma, le quali dovranno necessariamente porsi in relazione con esso.

<sup>90</sup> Cfr. *The Independent Human Rights Act Review and the government's Bill of Rights*, in *UK Human Rights Blog*, 24 gennaio 2022, On-Line. Sul punto anche T. KAZIM, M. LESLIE L. MARSONS, *The government's Human Rights Act consultation: omissions and opportunities*, in *The Constitution Society Blog*, 27 gennaio 2022, On-Line.

<sup>91</sup> *Queen's Speech*, Hansard, HC Deb. 10 May 2022, vol. 714, 6, On-Line.

<sup>92</sup> *Human Rights Act Reform: A Modern Bill of Rights. Consultation Respons*, CP 704, 22 giugno 2022, On-Line.

<sup>93</sup> La richiesta era stata avanzata il 27 maggio dagli *House of Commons Public Administration and Constitutional Affairs Committee, House of Commons Justice Committee, Joint Committee on Human Rights, House of Lords Constitution Committee*, con il fine di attuare un'adeguata analisi delle proposte di riforma prima della sua implementazione.

<sup>94</sup> In tal senso, ad esempio: D. LOCK, *Three Ways the Bill of Rights Bill Undermines UK Sovereignty*, in *UK Constitutional Law Blog*, 27 giugno 2022, Online.

<sup>95</sup> Ai sensi dell'art. 42 BoR Bill, il titolo dell'atto, una volta promulgato, sarebbe semplicemente *Bill of Rights 2022*, senza dunque il riferimento al termine “act”.

<sup>96</sup> Cfr. J. GEORGE, *Why the Joint Committee on Human Rights' response to the new Bill of Rights is important*, in *Constitutional Law Matters*, 1° luglio 2022, On-Line.

<sup>97</sup> JOINT COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS, *The Bill of Rights*, 30 giugno 2022, On-Line.

Anzitutto, si deve notare come il disegno di legge non codifichi nuovi diritti. L'art. 9 BoR Bill riconosce il "diritto" al *jury trial* (non esplicitamente previsto dallo HRA), ma non innova la materia. Per il resto, nonostante i diritti garantiti siano quegli stessi "*Convention rights*" già coperti dallo *Human Rights Act*, il disegno di legge apporta importanti modifiche al modo in cui tali diritti devono essere applicati, interpretati e fatti valere.

Tra le principali novità nel testo così come introdotto in Parlamento, è da sottolineare la mancata previsione dell'obbligo di interpretazione conforme, contenuto nell'art. 3 HRA. Come si è avuto modo di vedere, questa disposizione ha assunto un ruolo fondamentale nella legislazione vigente; essa ha permesso alle Corti, tra l'altro, un utilizzo molto raro della dichiarazione di incompatibilità, proprio grazie alla possibilità di interpretare concordemente alla CEDU disposizioni in apparente contrasto con essa<sup>98</sup>. In tema di interpretazione, l'art. 3, 2° co. del disegno di legge prevede, invece, principi molto più complessi: la Corte che si trova a dover definire un diritto contenuto nella Convenzione EDU deve anzitutto avere "*particular regard to the text of the Convention*", a cui affiancare, eventualmente, "*the development under the common law of any right that is similar*". Da ciò si deduce, in primo luogo, la preferenza verso l'interpretazione letterale della Convenzione, esplicitata anche dal fatto che, ai sensi del nuovo art. 3, 3° co. "[a] court [...] may not adopt an interpretation of the right that expands the protection [...] unless the court has no reasonable doubt that the European Court of Human Rights would adopt that interpretation", riducendo sostanzialmente il potere discrezionale dei giudici<sup>99</sup>, e aumentando, in potenza, le dichiarazioni di incompatibilità<sup>100</sup> – strumento ancora contemplato nel disegno di legge all'interno dell'art. 10. In secondo luogo, dal riferimento ai diritti sviluppati sotto la *Common Law* si coglie la volontà, da parte del Governo, di ridurre l'influenza della Corte EDU nell'ordinamento interno. Ciò è ulteriormente dimostrato dal fatto che l'art. 3, 1° co. BoR Bill sancisce come la Corte Suprema di Londra sia "*the ultimate judicial authority on questions arising under domestic law in connection with the Convention rights*". In tal modo la nuova normativa sembra volersi porre in contrasto con l'art. 2 HRA, che dispone invece come le Corti nazionali debbano "prendere in considerazione" la

<sup>98</sup> Cfr. M. ELLIOTT, *The UK's (new) Bill of Rights*, in *Public Law for Everyone*, 22 giugno 2022, On-Line.

<sup>99</sup> Cfr. R. CRAIG, *Bill of Rights: An unexpected surprise in relation to the s 3 HRA duty to interpret*, in *University of Bristol Law School Blog*, 27 giugno 2022, On-Line.

<sup>100</sup> Cfr. M. ELLIOTT, *op. ult. cit.*

giurisprudenza di Strasburgo nei casi loro sottoposti, lasciando a questo giudice il ruolo di guida nell'interpretazione dei diritti.

Ci si potrebbe chiedere, collateralmente a quanto detto sull'eliminazione dell'obbligo di interpretazione conforme, quale sarebbe il destino delle norme statutarie "salvate" dalle Corti perché interpretate con ampio grado di discrezionalità *ex art. 3 HRA*. In questo caso, a rilevare è l'art. 40, 1° co. del disegno di legge, il quale prevede che un Segretario di Stato possa, per mezzo di un regolamento, "*to amend or modify any primary or subordinate legislation so as to preserve or restore [...] the effect of a relevant judgment*", intendendo con quest'ultimo anche un giudizio che "*appears to the Secretary of State to have been made in reliance on 20 section 3 of HRA 1998*" (art. 40, 3° co, *lett b BoR Bill*). Ciò detto, appare evidente il grado di complicazione che una previsione del genere apporterebbe all'applicazione della normativa: anzitutto perché non sempre è intuitivo comprendere quando, all'interno di un giudizio, sia stato applicato l'art. 3 HRA; e in secondo luogo, perché la nuova normativa lascerebbe ad un membro dell'Esecutivo la discrezionalità di decidere quali interpretazioni statutarie "salvare", e quali no<sup>101</sup>.

La volontà dell'Esecutivo di ridurre il raggio d'azione del potere giudiziario può riscontrarsi, comunque, lungo tutto l'articolato del disegno di legge. A mo' d'esempio si citano qui gli artt. 5 e 8 *BoR Bill*, su cui la dottrina si è già ampiamente espressa. Il primo impedisce alle Corti di interpretare i diritti della Convenzione EDU in modo "*that would require a public authority to comply with a positive obligation*" (art. 5, 1° co. *BoR Bill*), ossia "*an obligation to do any act*" (art. 5, 7° co. *BoR Bill*). In altre parole, esso vieta alle Corti di pronunciarsi per un obbligo della pubblica autorità di agire, al fine di garantire un determinato diritto. L'importanza che le *positive obligation* hanno raggiunto nel corso degli anni nella giurisprudenza nazionale e in quella della Corte EDU<sup>102</sup> ha condotto a ritenere tale disposizione una "*undesirable regression in rights protection*"<sup>103</sup>, facendo esprimere preoccupazioni, ad esempio, con riguardo alla sicurezza delle donne vittime di violenza<sup>104</sup>, o alla salvaguardia ambientale<sup>105</sup>, ambiti in cui l'obbligo di agire in

<sup>101</sup> Cfr. R. CRAIG, *op. cit.*

<sup>102</sup> Cfr. E. ROBINSON, *Fumbling with interpretation – Clause 5 of the Bill of Rights and the positive obligations challenge*, in *UK Constitutional Law Blog*, 27 luglio 2022, Online.

<sup>103</sup> Così il *Joint Committee on Human Rights* nel suo *statement* del 30 giugno, *cit.*

<sup>104</sup> Cfr. H. WISTRICH, *Why the Bill of Rights undermines women's safety*, in *Constitutional Law Matters*, 18 agosto 2022, On-Line.

<sup>105</sup> Cfr. F. CURTIS, *The Bill of Rights Bill, Positive Obligations, and the Environment*, in *Environmental Law Blog*, 5 luglio 2022, On-Line.

capo alle pubbliche autorità assume una particolare rilevanza. Con riferimento all'art. 8 BoR Bill, esso richiede ai giudici di assumere un'interpretazione molto restrittiva del corrispettivo art. 8 della CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare) nei casi di espulsione (*deportation*). Ai sensi della nuova disciplina (art. 8, 2° co. BoR Bill), “[n]o *deportation provision may be found to be incompatible*” con l’art. 8 CEDU, a meno che il giudice non ritenga che vi sia un “danno manifesto” per l'individuo così “estremo” da annullare l’“interesse pubblico altrimenti fondamentale” della sua espulsione dal Regno Unito. In tal modo, l’art. 8 del disegno di legge cancellerebbe gran parte della giurisprudenza prodotta negli ultimi venti anni in materia, ponendo l’ordinamento nazionale potenzialmente in violazione dei suoi obblighi internazionali<sup>106</sup>.

Tra le disposizioni più discusse del *Bill of Rights Bill* vi è poi quella contenuta nell’art. 7, redatto al fine di assicurare che le Corti “*cannot interpret laws in ways that were never intended by Parliament*”<sup>107</sup>. A norma dell’articolo, qualora un giudice si trovasse a dirimere una questione di incompatibilità di un atto legislativo con la CEDU, dovrebbe ritenere che il Parlamento, nell’approvare l’atto, abbia raggiunto un bilanciamento appropriato tra i fini politici da raggiungere e i diritti della Convenzione (art. 7, 2° co, *lett. a* BoR Bill). La Corte, inoltre, dovrebbe concedere, nell’emanare il giudizio, “il maggior peso possibile” al principio secondo cui, “*in a Parliamentary democracy, decisions about how such a balance should be struck are properly made by Parliament*” (art. 7, 2° co, *lett. b* BoR Bill). In altre parole, secondo parte della dottrina, l’art. 7 rischierebbe di compromettere l’applicazione giurisdizionale del principio di proporzionalità, in quanto vincolerebbe la valutazione discrezionale del giudice al presupposto che il Parlamento abbia operato un “*appropriate balance*” tra raggiungimento dei fini politici e garanzia dei diritti della Convenzione, pregiudicando l’indipendenza del potere giudiziario<sup>108</sup>, e rafforzando il ruolo dell’Esecutivo, il quale, da “comitato direttivo del Parlamento”, svolge un ruolo fondamentale nella determinazione dei fini politici che la sua maggioranza parlamentare adotta.

Il dibattito intorno all’art. 7 del BoR Bill possiede dunque un’importante valenza nella teoria costituzionale, e diviene, da scontro contingente sul contenuto di disposizioni di legge,

<sup>106</sup> Cfr. S. VALDEZ-SYMONDS, *Deportation and Clause 8 of the Bill of Rights*, in *Constitutional Law Matters*, 11 agosto 2022, On-Line.

<sup>107</sup> MINISTRY OF JUSTICE. *Press release. Bill of Rights to strengthen freedom of speech and curb bogus human rights claims*, in [www.gov.uk](http://www.gov.uk), 22 giugno 2022, On-Line.

<sup>108</sup> Cfr. H.J. HOOPER, *Clause Seven of the Bill of Rights Bill: Diluting Rights Protection and Undermining Parliamentary Democracy*, in *Oxford Human Rights Hub Blog*, 27 giugno 2022, On-Line, e G. BALDWIN, *The Proposed Bill of Rights and Constitutionalism in the UK*, in *UK Constitutional Law Blog*, 29 giugno 2022, Online.

rappresentazione paradigmatica della contrapposizione tra *political* e *legal constitutionalism*. La composizione e l'individuazione dei diritti da parte del processo politico, e la marginalizzazione delle corti dallo stesso, rappresentano, infatti il punto focale della visione del *political constitutionalism*<sup>109</sup>, per cui i diritti sono beni pubblici sui quali i cittadini possono esprimersi, in forza della responsabilità politica che investe Parlamento e Governo (ma non anche il potere giudiziario), attraverso il momento elettorale<sup>110</sup>.

Da quanto sin qui visto si può ritenere, dunque, come le principali direttrici del *Bill of Rights Bill* si muovano tutte verso una *deminutio* del ruolo delle Corti, e un rafforzamento della posizione dell'Esecutivo, che collateralmente incide anche sul ruolo del Parlamento. Questo è dimostrato sia dall'aumento dei poteri discrezionali del Governo – ad esempio in materia di “recupero” delle interpretazioni giurisprudenziali estensive *ex art. 40 BoR Bill* –, che dall'eliminazione di alcuni obblighi previsti in capo ad esso dall'attuale legislazione – nel disegno di legge non vi è traccia, ad esempio, dell'obbligo di accompagnare i *bill* con una dichiarazione di compatibilità che ne attesti il rispetto alla CEDU, come invece previsto dall'art. 19 HRA.

In definitiva, il *Bill of Rights Bill* rappresenta un momento di fondamentale importanza nell'odierno frangente costituzionale britannico perché costituisce il primo, compiuto tentativo di riformare, partendo dall'abrogazione della sua principale espressione statutaria, la legislazione britannica in tema di diritti umani. Dall'analisi compiuta in questo contributo sembra che si possano trarre alcune considerazioni. La prima, che lo *Human Rights Act 1998*, nonostante possa definirsi un *constitutional instrument*, non sia riuscito, nel corso degli anni, ad assumere una legittimità costituzionale sostanziale, tale da porsi al di sopra del dibattito politico. La seconda, che ciò può essere dimostrato dalle vicende politico-istituzionali, ma anche mediatiche, cui tale legge è andata incontro nel suo ventennio di attività. La terza, con riferimento all'ultimo tentativo di modifica (*rectius* abrogazione) rappresentato dal *Bill of Rights Bill*, che questo sia la massima concretizzazione, non soltanto dell'idea che il Partito Conservatore possiede dell'attuale legislazione in materia di diritti umani, ma anche, e più significativamente, dello scontro dialettico

<sup>109</sup> Su cui è doveroso un rimando, *ex multis*, e limitandoci all'ambiente anglosassone, almeno a: J. WALDRON, *Law and Disagreement*, Oxford, 1999; M. TUSHNET, *Taking the Constitution Away from the Courts*, Cambridge (Mass.), 1999; R. BELLAMY, *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*, Cambridge, 2007; A. TOMKINS, *Our Republican Constitution*, Oxford, 2005. Per una ricostruzione storica: R. BELLAMY, *Political Constitutionalism: a Genealogy*, in corso di pubblicazione in P. CANE, H. KUMARASINGHAM (a cura di), *The Cambridge Constitutional History of the United Kingdom*, Cambridge, 2023.

<sup>110</sup> Cfr. R. BELLAMY, *Political Constitutionalism. A Republican Defence*, cit., *passim*, e spec. 15-50.

che ha investito i poteri dello Stato nell'ultimo quindicennio, e del costituzionalismo britannico *tout court*. In questo senso, i dibattiti e i tentativi di riforma (o abrogazione) dello *Human Rights Act* costituiscono una cartina di tornasole per comprendere le modalità con cui viene impostato lo scontro istituzionale in atto nell'ordinamento britannico, ed è questa chiave di lettura che sembra particolarmente interessante da adottare per leggere ulteriori sviluppi futuri.