

Sovranità parlamentare e interazioni con l'Esecutivo

PAMELA MARTINO

Il concetto di sovranità del Parlamento è suscettibile di assumere significati diversi, ma in via generale pare ricondursi all'idea democratica secondo la quale la Camera dei Comuni sita a Westminster rappresenta il supremo centro di potere politico in quanto formata da rappresentanti eletti direttamente dal popolo.

A partire dalla pubblicazione nel 1885 dell'opera di Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, la dottrina della sovranità parlamentare è divenuta elemento cardine del diritto costituzionale inglese, ma allo stesso tempo elemento di certezza costituzionale suscettibile di ostacolare lo sviluppo dell'assetto dei poteri in direzione della constatazione di una evidente realtà giuridico-politica dell'età vittoriana matura nel corso della quale la progressiva identificazione della *leadership* di partito con la *premiership* costituzionale, quale strumento indispensabile di formazione del governo, faceva da protagonista.

Indubbiamente, la fiducia di Dicey nella sovranità parlamentare è strettamente legata al carattere rappresentativo dell'organo legislativo, data la prevalenza della volontà degli elettori (Camera dei Comuni) insieme alla Corona e ai *Lords* in relazione a tutte le questioni di competenza del governo britannico, e in considerazione anche della constatazione "politica", non giuridica, che gli elettori nel lungo termine possono sempre far prevalere la loro volontà sull'orientamento politico del governo. In sostanza, il fondamento democratico della dottrina della sovranità del Parlamento è individuabile nella concezione di quest'ultimo come strumento assoluto di espressione della sovranità della nazione.

Se nei Paesi a costituzione scritta l'eventuale incompatibilità di disposizioni costituzionali e legislative è risolta a favore delle prime, in quelli privi di una Carta costituzionale scritta teoricamente i giudici potrebbero essere liberi di giudicare della validità delle leggi del Parlamento in base ai principi del diritto naturale o dei diritti

fondamentali dell'uomo. Tuttavia, in funzione della fluida interazione britannica tra Legislativo, Esecutivo e Giudiziario, per secoli i giudici britannici si sono rifiutati di esercitare tale potere, si sono cioè limitati all'applicazione e all'interpretazione delle leggi evitando di varcare la soglia del giudizio di validità. Questa prassi ha posto i giudici in posizione di subordinazione rispetto all'autorità del Parlamento: è vero, infatti, che è compito del Parlamento approvare sotto forma di legge la linea politica del governo, ma, una volta approvata, sono i giudici a stabilire i limiti dei diritti e dei doveri stabiliti dalla legge stessa. Dicey, del resto, ha asserito che *la rule of law* è un principio fondamentale del diritto costituzionale inglese insieme alla sovranità del Parlamento: quest'ultima non comporta un'autorità arbitraria del Parlamento sul diritto in quanto essa può essere esercitata solo mediante l'approvazione di una legge del Parlamento. Il fatto che i poteri dell'Esecutivo debbano essere esercitati sempre conformemente ad una legge del Parlamento sottopone il governo all'autorità delle Corti. Infatti, i poteri attribuiti all'Esecutivo con legge non sono illimitati, ma incontrano un limite nel dettato legislativo e nella sua applicazione e interpretazione da parte delle Corti di Giustizia.

In assenza di una costituzione scritta da quale fonte si ricava, dunque, che nell'ordinamento britannico la sovranità del Parlamento è priva di limiti e il fatto che le Corti non possono giudicare della validità delle leggi? Indubbiamente non si tratta di una autoreferenzialità del Parlamento dato che, come sosteneva il giurista Salmond, nessuna legge può conferire al Parlamento tale potere perché in tal caso usufruirebbe anticipatamente del potere che dovrebbe

essergli conferito. In realtà le pronunce giurisprudenziali hanno dato un ampio contributo all'affermazione della sovranità parlamentare: già nel 1872 si affermava che nessun giudice potesse mettere in discussione la validità di una legge del Parlamento; nel 1906 l'Alta Corte di Giustizia di Edimburgo asseriva che i giudici sono tenuti ad applicare una legge approvata dal Parlamento e sanzionata dal Re. Da ciò deriva l'esistenza di una regola di diritto secondo la quale le Corti non hanno il potere di giudicare della validità delle leggi del Parlamento.

Lord Campbell, nel 1842, sosteneva che se dal controllo del registro degli atti parlamentari da parte di una Corte di giustizia risulta che un disegno di legge sia stato approvato e sia stato sanzionato dal Re, nessuna Corte può indagare sulle modalità di presentazione del progetto in Parlamento o sul dibattito che ha seguito l'esame della legge. In sostanza le Corti di giustizia non sono abilitate nemmeno a giudicare del rispetto della procedura parlamentare interna di approvazione delle leggi. L'autorità legislativa del Parlamento gli consente, inoltre, di modificare o abrogare leggi a rilevanza costituzionale senza la necessità di seguire una speciale procedura di approvazione. La lungimiranza di Dicey nell'esame di questo aspetto, benché emerga da spunti che nel suo discorso rimangono in parte latenti, consente al lettore del XXI secolo di analizzare criticamente gli sviluppi politico-costituzionali britannici.

L'attualità costituzionale britannica pone infatti un duplice problema: in primo luogo, l'eventuale traduzione dell'attribuzione di smisurati poteri al Parlamento nell'eccessivo potenziamento dell'Esecutivo

che ne è diretta espressione; inoltre, gli attacchi interni (in primo luogo la recente realizzazione del progetto devolutivo) ed esterni (il riferimento è allo *European Communities Act 1972* e allo *Human Rights Act 1998*) alla dottrina della sovranità parlamentare su suo stesso disposto stanno mettendo a dura prova l' "oracolo" parlamentare britannico.

Per comprendere il significato dell'espressione "sovranità parlamentare" risulta indispensabile precisare i concetti di Parlamento e di sovranità suscettibili di assumere differenti significati. Per Parlamento si intende in senso giuridico il *King in Parliament*, espressione ripresa dai *Commentari* di Blackstone, e l'oggetto di indagine è la sovranità del Parlamento inteso come comprensivo della Corona e delle due Camere, piuttosto che come sovranità politica delle due Camere o solo della Camera dei Comuni. La sovranità parlamentare, quando Dicey scrive, non sta ad indicare il potere del Parlamento di controllare l'esercizio da parte della Corona delle sue prerogative perché ciò sta ad indicare il cosiddetto *responsible government* che concettualmente e praticamente è cosa diversa: la sovranità legislativa della Corona in Parlamento indica il potere della Corona di respingere progetti di legge approvati dalle due Camere e quello di esercitare le proprie prerogative senza riguardo alla loro approvazione.

Per quanto concerne il termine sovranità, Dicey lo definisce sulla base di due criteri, negativo e positivo: nessuno può modificare o abrogare una legge approvata dal Parlamento; quest'ultimo ha il potere di fare e disfare qualunque legge.

Dicey fonda la sua teoria su due pilastri fondamentali: le opere e gli scritti di emi-

nenti giuristi inglesi come Bacon, Blackstone e Coke, e le conclusioni tratte dalla legislazione e dalle pronunce giurisprudenziali del passato. La sua teoria sviluppa un nuovo concetto di sovranità divisa in virtù del quale il Parlamento è il sovrano legale e l'elettorato il sovrano politico. Quest'ultima felice intuizione di Dicey in direzione dell'apertura all'integrazione dell'elemento politico nella valutazione strettamente giuridica del panorama costituzionale britannico non si è tuttavia sviluppata ulteriormente, a tal punto che l'attualità costituzionale (in particolar modo lo schema devolutivo e le conseguenze giuridiche dell'adesione del Regno Unito alle Comunità europee) fa subito emergere un evidente contrasto con le teorie di Dicey a partire proprio dalla definizione di sovranità parlamentare che il costituzionalista oxfordiano dell'Ottocento offre nella sua opera: «nessun soggetto o organo è legittimato dal diritto d'Inghilterra a non tener conto della legislazione parlamentare o a disapplicarla» (*Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, ed. it. a cura di A. Torre, Bologna, Il Mulino, p. 33); o ancora: «non esiste alcun soggetto o organo che, secondo la costituzione inglese, sia legittimato ad emanare norme che non tengano conto di un Atto del Parlamento o deroghino ad esso o che siano sanzionate dalle corti in senso contrario a quanto dispone un Atto del parlamento» (*Introduzione*, p. 34). Se è vero che il Parlamento può fare tutto e che il suo operato non può essere annullato da nessun'altra autorità l'autore ritiene necessario che i componenti di quest'organo siano «eminenti per probità, fermezza e raziocinio» (*Introduzione*, p. 35).

Il Parlamento ha il potere di disciplinare la successione al trono e di modificare la

costituzione del regno: ne sono un esempio l'*Act of Settlement*, legge in virtù della quale il Sovrano regnava in forza di una legge scritta e approvata dal Parlamento, ma soprattutto il *Septennial Act* con il quale il mandato parlamentare fu prolungato da 3 a 7 anni. Il clamore destato da quest'ultima legge non derivava, infatti, dalla circostanza per la quale nel 1716 questo Atto abrogava il *Triennial Act*, bensì dal fatto che il Parlamento in carica d'autorità prolungasse il suo stesso mandato: non del tutta assurda appare, infatti, a Dicey la critica di Priesley, fondata sul dato che i parlamentari eletti per tre anni non erano delegati dei loro elettori, quindi non erano legittimati a prolungare autonomamente il mandato conferitogli dagli elettori stessi. Nessun Parlamento moderno, tuttavia, sottolinea l'autore, per sostenere l'Esecutivo in carica avrebbe prolungato con legge il suo mandato. Dunque le critiche rivolte all'abuso dell'autorità parlamentare non erano fuori luogo, ma ne emergeva con maggior evidenza il carattere inconsueto in forza della circostanza per la quale si trattava di un atto senza precedenti benché giuridicamente legittimo a conferma dell'assenza di un legame fiduciario tra parlamentari ed elettori.

L'onnipotenza giuridicamente rilevante del Parlamento emerge anche sul terreno dei diritti individuali: le leggi del Parlamento, in nome del pubblico interesse, procedono a disciplinare settori strettamente rientranti nella sfera privata dell'individuo fungendo da supplenti riparatori, da restauratori della legalità in relazione a questioni che altrimenti sarebbero illegali. Tra queste i *Local and Private Acts* nel campo delle ferrovie, dei trasporti marittimi, e gli *Acts of Indemnity* «il cui scopo è

legalizzare transazioni che erano illegali all'epoca della loro stipulazione, o sollevare la persona che ne è beneficiaria dalla responsabilità che incombe su di essa per un'infrazione della legge» (*Introduzione*, p. 41). Si trattava di interventi parlamentari mirati che legalizzavano le eccezioni alla legalità mostrando nella sua totalità l'onnipotenza parlamentare.

Dicey ha inteso dimostrare l'opportunità della concentrazione del potere legislativo nelle mani del Parlamento partendo dalla pericolosità dell'iniziale attribuzione della potestà legislativa al *King in Council* nella forma delle ordinanze e dei proclami che avrebbero avuto la stessa efficacia delle leggi purché non violassero i diritti di successione, le libertà, la proprietà e la vita degli individui: la coesistenza di leggi del Parlamento e di ordinanze aventi forza di legge, emanate dall'Esecutivo, avrebbe comunque consentito al Sovrano, se non fosse stata eliminata durante il regno di Edoardo VI, di trasformare la sua autorità in un potere dispotico. In realtà si trattava di una pratica usuale in altri paesi, come la Francia, dove le leggi si limitavano ad enunciare principi generali mentre nel dettaglio intervenivano i decreti o i regolamenti governativi. Tuttavia a partire dal 1610 una protesta dei giudici dava fondamento alla dottrina sulla base della quale i proclami regi non avevano forza di legge propria, ma il comando in essi contenuto doveva trovare necessariamente fondamento in un Atto del Parlamento o nella *common law*.

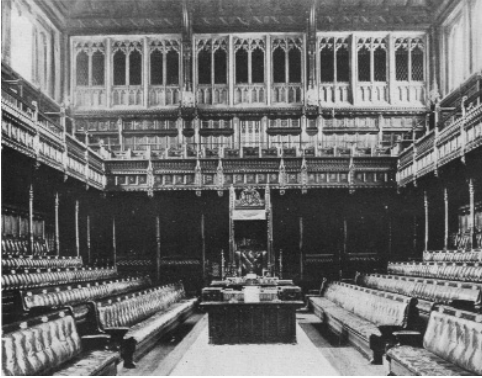
Sul terreno dell'organizzazione procedurale interna all'organo legislativo, Dicey precisa che «nessuna risoluzione delle Camere è fonte di legge» (*Introduzione*, p. 46). In altri termini, nessuna Camera del Parlamento può rivendicare per le sue riso-

luzioni la forza di legge benché abbia il diritto di disciplinare autonomamente la propria disciplina interna e quello di incriminare per oltraggio chiunque le rechi danno. Emblematico è l'ausilio interpretativo dell'autore che paragona la risoluzione della Camera dei Comuni alla decisione inappellabile della corte di giustizia: in entrambi i casi può verificarsi e successivamente accertarsi un errore, ma «ove non c'è un rimedio giuridico, non sussiste alcun torto» (*Introduzione*, p. 47). Tuttavia l'elemento di bilanciamento tra l'autonomia di ciascuna Camera e l'operato delle corti si ritrova nella constatazione che, se da un lato le corti non rivendicano il diritto di tutelare un proprio funzionario che sia stato incriminato per oltraggio a causa di un atto di ottemperanza di una sentenza delle stesse, dall'altro lato è anche vero che una risoluzione legislativa non ha forza di legge: ciò comporta che le Camere parlamentari non possono anteporre i privilegi di cui godono ad una legge del paese o al diritto di un suddito inglese di ricorrere agli strumenti processuali a sua disposizione come stabilito dalla stessa legge (si veda il caso *Stockdale v. Hansard*, citato nell'*Introduzione*, p. 48).

E infine, tratto essenziale della sovranità parlamentare è il suo rapporto con l'elettorato e con le corti di giustizia: in primo luogo, gli elettori esprimono la propria volontà mediante i propri rappresentanti in Parlamento, ma sotto il profilo giuridico l'unico diritto da essi rivendicabile riguarda l'elezione dei parlamentari. Indubbiamente l'opinione pubblica influenza l'operato del Parlamento, ma giuridicamente il ruolo dell'elettore si esaurisce nel momento delle elezioni e si rinnova in occasione delle successive elezioni, non contemplando la Costituzione inglese alcun intervento

dell'elettorato nel corso del procedimento legislativo (al contrario di ciò che accade in Svizzera); in secondo luogo, la regola del precedente ha indotto in territorio britannico i giudici a formulare regole fisse di decisione che sono diventate fonti del diritto. L'apparente contrasto così emerso con la supremazia del Parlamento si risolve nella constatazione che le decisioni dei giudici inglesi non hanno la forza di abrogare una legge, mentre quest'ultima può ignorare il diritto giurisprudenziale.

Un altro elemento della dottrina diceyana è nell'incompatibilità con l'ordinamento inglese di eventuali limiti alla sovranità parlamentare. Un secolo prima, Blackstone aveva sostenuto che la sovranità parlamentare incontrasse un limite nella legge di natura dettata direttamente da Dio e che, di conseguenza, i giudici, interpreti della moralità, potessero respingere le leggi in contrasto con la prima. È invece di Dicey l'asserzione che la presunta conformità a moralità delle leggi del Parlamento induce i giudici inglesi ad optare per quell'interpretazione della legge che appunto sia conforme alla moralità. Sotto altro profilo, egli confuta quella dottrina che rinveniva un limite alla sovranità parlamentare nella prerogativa regia, che attribuiva alla Corona una serie di poteri e diritti superiori al diritto ordinario del paese e suscettibili di sospendere o negare l'efficacia delle leggi: tuttavia, benché alcuni poteri, come quello di stipulare trattati, fossero attribuiti ed effettivamente esercitati dall'Esecutivo, ciò non implicava che tali poteri non potessero essere disciplinati o soppressi da una legge del Parlamento. Inoltre la dottrina che sosteneva che la potestà di un Parlamento in carica potesse essere limitata da



La Camera dei Comuni.

quanto stabilito dal suo predecessore è confutata da Dicey, lungo la linea seguita anche da Bacon, con un ampio riferimento agli eventi storico-politici che hanno portato alla modifica o parziale abrogazione anche degli *Acts of Union* con la Scozia e l'Irlanda: lì dove sia considerato politicamente inopportuno e poco prudente intervenire su leggi dal contenuto costituzionalmente rilevante come queste, non possono farsi le stesse valutazioni sul piano giuridico:

un potere supremo e assoluto non può incatenare se stesso, né cristallizzare quel che per sua natura è revocabile, né più né meno alla stregua di un uomo che stabilisca e dichiari di sua propria volontà che tutto quanto egli farà nel futuro dovrebbe essere privo di validità.

[Introduzione, p. 54]

In realtà, sostiene Dicey, la sovranità parlamentare non è limitabile, ma ciò non significa che il suo titolare non possa rinunciarvi: il potere sovrano potrebbe, infatti, porre fine alla propria esistenza oppure trasferire ad altri il proprio potere supremo. È ciò che è accaduto in occasione dell'approvazione dell'Atto di Unione tra Scozia e

Inghilterra dato che i due rispettivi Parlamenti hanno trasferito la propria sovranità a favore di un nuovo organo supremo, cioè il Parlamento di Gran Bretagna, che divenne a sua volta giuridicamente sovrano a tal punto da poter modificare l'atto appena approvato e in forza del quale era stato istituito. La ragione per la quale il Parlamento non è mai riuscito ad approvare leggi che fossero immutabili è di natura storica e si rinviene nell'evoluzione che la titolarità del potere legislativo ha subito: inizialmente facente capo alla Corona, tale potere è stato esercitato sempre dalla stessa in concorso con le Camere parlamentari, poi in posizione subordinata rispetto a queste ultime. A seguito di quest'ultima fase il Re-in-Parlamento è divenuto il Legislativo supremo.

Contestazioni dottrinali al concetto di sovranità parlamentare provenivano da più parti, in particolare da Austin il quale riteneva che il Parlamento fosse sovrano nella misura in cui potesse fare e disfare qualunque legge e non potesse essere vincolato da nessun'altro strumento normativo. Si trattava di un concetto di sovranità di natura giuridica in virtù del quale evidentemente il Parlamento inglese poteva considerarsi sovrano. Tuttavia tale termine è suscettibile di un utilizzo di natura politica nel senso che il Parlamento inglese si configura sovrano nella misura in cui sia espressione della volontà degli elettori. In linea con tale interpretazione, sotto il profilo politico la volontà degli elettori si impone nel paese benché tale volontà, se considerata sotto il profilo giuridico, non abbia alcun rilievo per le corti le quali prendono in considerazione la volontà popolare solo quando trovi espressione in un Atto del Parlamento, ma mai mettono in discussione una legge quand'anche approvata in contrasto con la volontà esplicita o

presunta degli elettori. L'errore di Austin, secondo Dicey, è proprio quello di aver confuso i due piani, giuridico e politico, e di averli fusi ritenendo che l'autorità sovrana appartenga alla Corona, ai Pari e agli elettori dei quali i membri dei Comuni divengono fiduciari al momento dell'elezione. Il concetto di sovranità formulato da Austin trovava fondamento nell'assunto che il Parlamento non fosse un corpo politico onnipotente, ma soggetto a numerosi limiti di natura esterna ed interna.

Per quanto concerne il primo tipo di limiti va sottolineato come un potere sovrano possa ritenersi effettivo qualora non incontri la resistenza dei suoi destinatari: persino i governi più dispotici hanno dovuto fronteggiare l'opposizione della massa dei sudditi contrari alle disposizioni legislative emanate dall'autorità sovrana. Del resto, come sosteneva Hume,

la forza è sempre dalla parte dei governati, e pertanto in un certo senso il governo dipende sempre dalle convinzioni di questi ultimi. [...] è solo l'opinione generale che dà fondamento al governo; e tale massima va estesa ai governi più dispotici e a quelli più militarizzati, così come ai più liberi e popolari.

[Introduzione, pp. 65-66]

Con riguardo, inoltre, ai limiti interni, essi derivano dalla natura stessa del potere sovrano: il Legislativo, infatti, è il prodotto di una determinata realtà sociale e soggetto alle stesse influenze che si esercitano nel contesto sociale che non può rinnegare.

I limiti esterni ed interni all'esercizio della sovranità parlamentare sono in realtà strettamente connessi tra loro trovando perfetta espressione nel governo rappresentativo. In Inghilterra il periodo trascorso dall'ascesa al trono di Giacomo I alla

seconda Rivoluzione inglese è stato caratterizzato dalla dissociazione tra i due tipi di limiti, tra la volontà del Sovrano e quella dei sudditi, cui ha posto fine proprio la nascita del governo rappresentativo.

La natura della sovranità parlamentare inglese emerge, secondo le parole di Dicey, dalla comparazione con la forma più completa di federalismo quale quella statunitense nella quale emerge con maggior evidenza uno dei caratteri emblematici di un sistema di governo federale come il controllo esercitato dalle Corti sul Legislativo, e di riflesso con quelle svizzera e canadese che si sono formate emulando l'esperienza statunitense.

Se le differenze formali tra la costituzione statunitense e quella inglese sono enormi, lo spirito delle istituzioni americane in realtà si presenta come uno sviluppo consistente delle idee fondanti le istituzioni politiche e giuridiche inglesi. La differenza principale si rinviene nella costatazione che la forma di governo inglese si ispira ad un rigido unitarismo, con questo termine intendendo la concentrazione della suprema potestà legislativa nell'organo parlamentare posto al centro dell'ordinamento; al contrario, la forma di Stato federale statunitense è proprio caratterizzata dalla distribuzione delle potestà legislative, esecutiva e giudiziaria tra differenti organi coordinati tra loro e allo stesso tempo indipendenti gli uni dagli altri. Fatta eccezione per questa differenza, le istituzioni statunitensi e inglesi si fondano sulle stesse nozioni di diritto e di giustizia, e infine su un'identica concezione dei rapporti tra Stato e individui.

Certamente la formazione di uno Stato federale deve possedere determinate carat-

teristiche che sole mettono in luce i punti di inevitabile contrasto con la dottrina inglese della sovranità parlamentare: in primo luogo, Canada, Svizzera e Stati Uniti sono sorti come Unioni federali per l'esistenza di cantoni, Province e Stati affini per contiguità territoriale, per comunanza di storia, lingua, cultura, etnia, tutti elementi che hanno contribuito alla formazione di un sentimento comune di appartenenza nazionale; allo stesso tempo, tale comune sentimento di appartenenza deve sfociare nel desiderio di unione, ma non di unità, sentimento quest'ultimo che non permette di conciliare, come in Italia e in occasione dell'unione con la Scozia, le tensioni verso l'unione e la separazione che fondano il moderno federalismo. Indubbiamente gli Stati Uniti alla fine del Settecento non avrebbero optato per la formazione di uno Stato federale se il sentimento di appartenenza dei cittadini al proprio Stato non fosse stato più forte del legame con le istituzioni federali comuni. Così anche Walter Bagehot aveva descritto il sentimento di appartenenza locale:

Un Senato federale, una seconda Camera che rappresenti l'unità dello Stato, ha questo vantaggio: incarna un sentimento che sta alla radice della società, un sentimento più antico della complicata politica, mille volte più forte dei sentimenti politici comuni, il sentimento dell'appartenenza locale. "La mia camicia – disse un patriota svizzero sostenitore dei diritti dei singoli stati – è più preziosa del mio cappotto".

[*La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995, a cura di G. Rebuffa, p. 127]

L'indipendenza degli Stati si traduce nella tutela dei loro interessi e diritti garantita dalla costituzione federale: per questo motivo la costituzione statunitense non poteva non attribuire agli Stati tutte quelle competenze, riservate al governo centrale,

che eccedessero l'interesse comune nazionale. La conciliazione dell'unità della nazione con l'indipendenza degli Stati è possibile unicamente tramite la garanzia della divisione dei poteri fornita da una costituzione comune a tutti gli Stati: ne risulterebbero tre caratteri fondanti l'Unione federale, quali la supremazia della costituzione, la separazione orizzontale e verticale dei poteri, infine un apparato giudiziario che funga da interprete della costituzione.

Il concetto di supremazia della costituzione è un concetto quanto mai estraneo all'ordinamento inglese nel quale esistono leggi fondamentali o a rilevanza costituzionale, ma è inconcepibile l'idea che le stesse possano, sotto il profilo giuridico, imporsi come parametro di legittimità delle altre leggi, benché sotto il profilo politico sarebbe assurdo modificarle o abrogarle. Il diritto costituzionale inglese si fonda sul dogma della sovranità parlamentare, ma esso è incompatibile con il concetto di costituzione come patto fondamentale che vincola con le sue norme ogni altra autorità. La supremazia della costituzione comporta necessariamente che questa sia scritta, in modo da non creare malintesi in relazione soprattutto alla ripartizione dei poteri, inoltre rigida, ossia immodificabile da parte di qualunque autorità federale e statale che si ponga al di sopra degli organi legislativi ordinari statali o federali previsti dalla Carta costituzionale.

Qualora fosse consentito al Congresso statunitense di modificare la costituzione, sottolinea Dicey, gli Stati membri non godrebbero di alcuna garanzia di indipendenza attribuita loro dalla costituzione e sarebbero soggetti al potere sovrano del Congresso come la Scozia lo è al Parlamento inglese sovrano. Ma in tal caso lo Stato federale non avrebbe più ragione di

esistere e si trasformerebbe in Stato unitario. Per questi motivi il potere di modificare la Carta costituzionale risiede al di fuori della costituzione, dimorando la sua titolarità in un organo collettivo rappresentato dai tre quarti degli Stati che in quella data epoca storica fanno parte dell'Unione. Dunque, se di sovranità "parlamentare" si parla in Inghilterra, anche in uno Stato federale esiste un potere sovrano con la differenza che in questa sede esso difficilmente può trasformarsi in potere dispotico, ma si limiterà a ricoprire le classiche vesti del «monarca che sonnecchia e dorme» (*Introduzione*, p. 124).

Negli Stati Uniti, pertanto, il Legislativo non è altro che un organo che adotta atti la cui validità dipende dalla loro conformità alla costituzione federale e nei limiti dell'autorità conferita dalla stessa. Illuminante il parallelismo proposto da Dicey tra il Legislativo statunitense e una compagnia ferroviaria inglese: così come un atto del Parlamento, che vincola chiunque su tutto il territorio statunitense, è dichiarato incostituzionale qualora contrasti con la costituzione, così una normativa approvata dalla *Great Eastern Railway Company*, definibile come legge suppletiva, è invalida qualora sia prodotta eccedendo i poteri che sono stati conferiti alla compagnia da un atto del Parlamento istitutivo della stessa. In entrambi i casi qui si tratta di Corpi legiferanti subordinati che si differenziano qualitativamente dal sovrano Parlamento inglese.

L'istituzione di uno Stato federale ha come obiettivo anche quello di limitare l'azione del governo con l'ausilio del principio della separazione dei poteri. Quando si pensa a uno Stato unitario come quello inglese si pensa al principio del bilanciamento dei poteri e allo stesso tempo caratterizzato dal-

la separazione tra poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, benché tale assetto sia profondamente differente rispetto a quello statunitense: tutto il potere dello Stato inglese è concentrato nelle mani del Parlamento e tutti i dipartimenti dell'Esecutivo sono subordinati all'autorità parlamentare. L'apparato giudiziario può ritenersi indipendente dalle influenze governative e della Corona, ma non si metterebbe mai sullo stesso piano del Parlamento che, con una sua legge, potrebbe in ogni momento modificare le funzioni senza violare il diritto vigente. I giudici federali, invece, negli Stati Uniti operano in coordinamento con il Presidente e con il Congresso e nessuna modifica dei loro *status*, ruolo o poteri può essere apportata da questi ultimi. Nel Regno Unito, viceversa, il Legislativo e l'Esecutivo sono due poteri indubbiamente distinti, ma non come il Presidente e il Congresso statunitense. In altri termini, l'Esecutivo vi necessita della fiducia della Camera bassa, mentre negli Stati Uniti il Presidente americano continuerebbe a governare anche se la maggioranza delle due Camere appartenesse allo schieramento politico opposto a quello presidenziale. Ne consegue che

l'unitarismo comporta la concentrazione della potestà dello stato nelle mani di un centro visibile del potere, sia esso il Parlamento o lo zar. Il federalismo implica la distribuzione della forza dello stato tra una quantità di organi coordinati, ciascuno dei quali trae origine dalla costituzione ed è sotto il suo controllo.

[*Introduzione*, p. 130]

Dalla *supremacy clause* statunitense (art. 6 cost.) deriva la definizione precisa del ruolo dei giudici statali e federali, e in ultimo grado della Corte suprema, che consiste nell'assicurare che sia dichiarata nulla qua-

lunque legge statale e federale che sia in contrasto con il disposto costituzionale. E, prosegue Dicey:

nel formare la sua decisione il giudice americano deve prestare osservanza ai termini della Costituzione, proprio come il suo confratello inglese, quando elabora il suo giudizio, deve obbedire a qualsiasi Atto del parlamento che risulti rilevante ai fini del caso che è posto sotto la sua giurisdizione.

[Introduzione, p. 132]

In realtà il controllo di costituzionalità statunitense consente a Dicey di dimostrare da che punto l'esperienza statunitense sia partita e quanto sulla base di quel punto di partenza si sia sviluppata: le nozioni ereditate dal diritto inglese hanno in realtà informato di sé il nuovo ordinamento statunitense. I padri costituenti considerarono le leggi del Congresso così come i giudici inglesi consideravano la normativa a carattere suppletivo; allo stesso modo sarebbe stato semplice per un giurista inglese immaginare al posto della Corte suprema statunitense il Consiglio privato della Corona. Del resto anche nelle colonie inglesi governate da una legge costituzionale scritta non vi era nulla di insolito nell'attribuzione alle autorità giurisdizionali del potere di pronunciarsi sulla conformità a costituzione di atti approvati da Assemblee legislative subordinate alla costituzione.

Benché il federalismo svizzero si ispiri a quello statunitense in alcuni tratti essenziali, come la concezione della costituzione quale diritto del paese, che non può essere modificata dai Parlamenti federale e statali, e la separazione orizzontale e verticale dei poteri, Dicey tiene a sottolineare le differenze fondamentali e rilevanti che distinguono l'esperienza elvetica da quella statu-

nitense: in primo luogo, non esiste in Svizzera una netta separazione tra Esecutivo e Giudiziario come radicata negli Stati Uniti, e il Parlamento federale è arbitro supremo di tutte le questioni che riguardano le competenze dell'Esecutivo e della Corte federale. I membri di quest'ultima si impegnano a trattare non solo questioni di diritto pubblico, ma anche di diritto privato; inoltre alle loro decisioni dà esecuzione il governo. Emerge come in Svizzera sia fallito l'intento, ben realizzato negli Stati Uniti, di separare le due branche dell'Esecutivo e del Giudiziario, senza considerare il fatto che la Corte federale non può considerarsi affatto indipendente dal Parlamento federale dato che non può dichiarare l'incostituzionalità di leggi o decreti approvati da quest'ultimo. Ciò non implica tuttavia che il Parlamento federale possa qualificarsi come organo supremo perché la costituzione attiva un meccanismo sulla base del quale esso non può porre in essere leggi in violazione delle sue disposizioni: la costituzione non può essere modificata senza l'assenso della maggioranza dei cittadini e dei cantoni e una legge ordinaria approvata dal Parlamento federale può essere annullata con *referendum* popolare.

L'analisi comparativa delle esperienze statunitense ed elvetica conduce Dicey alla conclusione che il governo federale è un governo debole: la separazione dei poteri comporta che non ci sia un unico centro di potere sovrano, ma una pluralità di poteri che rendono necessario un coordinamento suscettibile però di indebolire la struttura governativa che invece si difende saldamente in uno Stato unitario; il principio dei freni e contrappesi conduce necessariamente il governo federale a confrontarsi e scontrarsi con quelli statali, disperdendo le energie e costringendo ad un

compromesso a discapito dell'efficienza. Questi punti di debolezza fanno in modo che lo Stato unitario vinca sempre il confronto con lo Stato federale nel quale si diffonde un accentuato senso di conservazione dovuto al fatto che nell'immaginario popolare la costituzione scritta e rigida si pone al di fuori di qualunque meccanismo di trasformazione. Paradossalmente l'abolizione della Camera alta britannica, che ha origini molto più antiche, sarebbe più semplice da realizzare rispetto ad un'eventuale revisione del giovane Senato americano. Inoltre, il federalismo comporta la diffusione di un atteggiamento di legalismo, ossia l'affermazione della centralità della giurisdizione nel contesto costituzionale: i giudici sono infatti gli interpreti della costituzione, la Corte suprema stabilisce i limiti ai poteri del governo e del Parlamento e le sue decisioni sono inappellabili.

Secondo Dicey, la sovranità del Parlamento e l'assunto del dominio della legge sono due concetti strettamente interdipendenti: la prima opera in favore della supremazia della legge, mentre la diffusione di un rigido senso di legalità all'interno delle nostre istituzioni rimanda alla sovranità parlamentare che opera in senso favorevole alla supremazia della legge del paese.

Il Parlamento inglese ha due caratteri distintivi rispetto ai Legislativi stranieri: innanzitutto esso si esprime con un atto formale parlamentare che solo, in quanto tale, diventa materia di interpretazione dei giudici i quali si limitano a svolgere questa attività unicamente facendo riferimento al dato testuale. Il Parlamento non ha mai esercitato il potere esecutivo né ha mai nominato i funzionari del governo, e solo nel periodo recente, sottolinea Dicey, la Camera dei



La Camera dei Lords.

Comuni ha acquisito il potere di designare il candidato alla carica di Primo ministro, ma continua a non esercitare un potere di nomina diretta. L'atteggiamento del Parlamento nei confronti dei membri del governo è sempre stato improntato alla concezione dell'epoca nella quale i membri del governo erano dipendenti dalla Corona, il cui esercizio di potere richiedeva la vigilanza del Parlamento. Quest'ultimo non ha mai esercitato le funzioni di governo, ma allo stesso tempo non ha mai considerato i funzionari del governo come esenti dalle sanzioni della giustizia ordinaria. Il Parlamento si è maggiormente concentrato sulla garanzia dell'indipendenza dei giudici che possono essere rimossi dall'incarico unicamente su decisione delle due camere. Il dominio della legge presuppone pertanto la sovranità parlamentare e l'Esecutivo si può discostare dal disposto legislativo solo su autorizzazione parlamentare: il che Dicey esemplifica osservando che

... le corti debbono impedire, e ciò faranno in ogni caso qualora sia in gioco la libertà individuale, che il governo possa esercitare ogni sorta

di potere che sia caratterizzato da discrezionalità. Se non in forza di una formale previsione di legge, la Corona non può espellere dall'Inghilterra alcuno straniero.

[Introduzione, p. 347]

Vi sono tuttavia casi eccezionali (per esempio, in situazioni tumultuose o in presenza di invasioni) nei quali l'Esecutivo è costretto ad agire contro le leggi del Parlamento proprio per garantire il rispetto della legalità. Anche in questi casi eccezionali la sovranità del Parlamento è salva dal momento in cui interviene con un *act of indemnity* che legalizza *ex post* atti illegali dell'Esecutivo e sottopone comunque le azioni di quest'ultimo alla sanzione delle corti: il potere straordinario dell'Esecutivo non è mai illimitato, ma sempre suscettibile di essere sanzionato dalle corti di giustizia qualora ecceda il disposto legislativo supremo. Conclude Dicey:

... la sovranità parlamentare ha assecondato il dominio della legge, e, per quanto concerne la sovranità parlamentare, la supremazia della legge del paese ne implica l'esercizio e fa sì che ciò avvenga secondo uno spirito di ossequio della legalità.

[Introduzione, p. 349]

Per comprendere a fondo il ruolo della sovranità parlamentare nell'ordinamento inglese è pertanto necessario esaminare la sua interazione con l'Esecutivo, quindi con quello che Dicey denomina corpo di etica costituzionale o politica, l'insieme delle convenzioni costituzionali che, non facendo parte del diritto scritto, disciplinano l'esercizio dei poteri discrezionali della Corona e dei suoi ministri. Si tratta di quelle intese tacite, e in quanto tali non scritte, che governano la vita pubblica inglese e che disciplinano l'esercizio di quel che rimane

dei poteri discrezionali della Corona, posti in essere dal Re o dal governo: per esempio, se gli elettori mostrano un orientamento contrario al governo, questo è obbligato a dimettersi e non ha il potere di sciogliere il Parlamento per la seconda volta; il Gabinetto è responsabile di fronte al Parlamento per la sua attività politica; il partito che conquista la maggioranza alla Camera dei Comuni ha il diritto di porre al governo il suo più autorevole *leader*; e così via dicendo. Attraverso esse si esprime un'etica costituzionale che non ha valore giuridico e che dunque non può essere rivendicata innanzi alle corti di giustizia. Essa disciplina l'esercizio dei poteri discrezionali del governo, della prerogativa regia, cioè qualunque attività che può essere svolta dalla Corona senza trovare fondamento in una legge formale del Parlamento: ciò accade nel caso in cui la Corona decida di sciogliere o convocare il Parlamento, concludere la pace o dichiarare la guerra, nominare nuovi Pari, allontanare dall'incarico un ministro o nominare il suo successore.

Certamente, alcuni di questi atti possono trovare origine in una legge benché ciò accada raramente: un esempio è fornito dall'*Extradiction Act 1870* che autorizzava un Segretario di Stato a consegnare, in violazione del diritto vigente, uno straniero al suo paese di origine affinché fosse sottoposto a processo. Ma in tal caso la discrezionalità governativa incontra il forte limite del disposto legislativo, talvolta particolarmente accentuato a tal punto da far dubitare della natura della questione come espressione di etica costituzionale o di diritto propriamente detto.

Le tensioni tra sovranità parlamentare e prerogative regie sono rese evidenti da una vicenda incresciosa di cui fece le spe-

se Reeves, l'autore della *History of English Law* che fu processato su decisione del governo a sua volta pressato dalla Camera dei Comuni. L'opera riportava una metafora sulla base della quale la Corona era rappresentata come il tronco di un albero, le altre istituzioni come rami e foglie dello stesso; la metafora configurava in questo modo la Corona come la fonte di tutto il potere legittimo il cui abbattimento avrebbe comportato la distruzione della quercia che costituiva riparo dalle velleità giacobine. È pur vero tuttavia che obiettivo finale di tali convenzioni costituzionali è quello di garantire che il Parlamento, o il Gabinetto che esso nomina in via indiretta, realizzi la volontà del sovrano politico dello Stato, cioè l'elettorato o la nazione. Se il Parlamento va considerato infatti il sovrano giuridico assoluto dell'impero britannico, è vero anche che esso dovrebbe rappresentare il sovrano politico, gli elettori, e dare realizzazione alla loro volontà. L'etica costituzionale inglese, dunque, dovrebbe condurre alla garanzia della sovranità popolare.

Tra le prerogative regie più rilevanti compare quella di revocare l'incarico ad un governo sostenuto da una maggioranza parlamentare e di sciogliere il Parlamento che sostenga tale Esecutivo: la prerogativa dello scioglimento sarebbe apparentemente suscettibile di essere attivata dalla Corona anche contro la volontà della nazione. Tuttavia ad un'analisi più attenta emerge che il ricorso a questa prerogativa è sempre giustificato – come è accaduto nel caso dello scioglimento parlamentare deciso da Giorgio III nel 1784 e così pure in occasione dello scioglimento disposto da Giorgio IV nel 1834 nonostante gli elettori avessero confermato i propri rappresentanti preceden-

temente in carica – dall'accertamento di una discordanza tra l'orientamento degli elettori e quello della Camera dei Comuni. Pertanto è sempre il sovrano politico, ossia l'elettorato, che decide in via definitiva, e la prerogativa regia dello scioglimento ha come scopo principale quello di armonizzare il potere sovrano giuridico e quello politico. Il sistema di governo inglese – a differenza di quello statunitense nel quale il Legislativo non è potere sovrano, dunque non è necessario il ricorso al potere di scioglimento in considerazione anche della garanzia posta dalla costituzione di appello al popolo in caso di trasformazioni importanti – prevede un potere legislativo supremo la cui armonia con la volontà popolare è assicurata dal potere di scioglimento che consente alla Corona o al governo di coinvolgere quello che la popolazione elvetica in maniera ossequioso denomina il "Sovrano". Certamente il ricorso a questo rimedio ultimo è stato spesso strumentalizzato dall'Esecutivo che, se ad esempio avesse dovuto far ricorso al popolo in occasione dell'Unione con l'Irlanda o dell'approvazione del *Septennial Act*, non avrebbe portato a termine il programma di governo. Rimane, comunque, il potere di scioglimento, la prerogativa regia per eccellenza finalizzata ad armonizzare rappresentanti supremi e rappresentati.