

F. Furlan, S. Gianello, M. Iacometti, C. Martinelli  
G.E. Vigevani, M.P. Viviani Schlein

# Costituzioni comparate



QUINTA EDIZIONE



**Giappichelli**

# **Costituzioni comparate**





IUSTITIAM COLIMUS



F. Furlan, S. Gianello, M. Iacometti, C. Martinelli  
G.E. Vigevani, M.P. Viviani Schlein

# **Costituzioni comparate**

QUINTA EDIZIONE



**Giappichelli**

© Copyright 2022 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-4368-5



G. Giappichelli Editore



Questo libro è stato stampato su  
carta certificata, riciclabile al 100%



Stampa: Stampatre s.r.l. - Torino

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail [autorizzazioni@clearedi.org](mailto:autorizzazioni@clearedi.org) e sito web [www.clearedi.org](http://www.clearedi.org).

# *Introduzione. Percorsi del costituzionalismo europeo dal secondo conflitto mondiale ad oggi*

*Federico Furlan*

SOMMARIO: 1. Introduzione storica. – 2. La nozione giuridica di Costituzione ed i processi costituenti. – 3. L'organizzazione del potere politico negli ordinamenti costituzionali: la forma di stato. – 4. L'organizzazione del potere politico: la forma di governo. – 5. Le garanzie (rigidità, controllo di costituzionalità delle leggi, diritti dei cittadini, autonomia della magistratura, democrazia protetta). – Bibliografia essenziale.

## *1. Introduzione storica*

La seconda metà del Ventesimo secolo e l'inizio del nuovo millennio hanno consegnato alla storia un periodo di relativa tranquillità per gli stati europei: vinta con enorme spargimento di sangue la guerra contro le dittature (nazista e fascista), le potenze alleate (Stati Uniti, Russia, Regno Unito e Francia) hanno imposto la loro “pax atomica” nell'ambito della sfera di influenza decisa alla conferenza di Yalta del febbraio 1945.

È noto che, per effetto di tali accordi, il vecchio continente è stato diviso in due parti non comunicanti: da un lato gli stati dell'Europa orientale e balcanica, indissolubilmente legati alla Russia sovietica (attraverso il Patto di Varsavia), dall'altro gli stati dell'Europa occidentale, attratti nell'orbita dell'influenza (sia politica che economica) della superpotenza USA, alla quale si sono uniti a doppio filo con una alleanza militare di natura difensiva (la Nato) e dalla quale hanno ricevuto cospicui aiuti per uscire dall'emergenza bellica.

La “Guerra fredda”, che ha contrapposto per un cinquantennio l'alleanza atlantica al blocco sovietico, ha consentito agli stati occidentali

non soltanto di irrobustire le strutture produttive (e poi di godere di un diffuso benessere) ma anche di sviluppare le strutture democratiche (Spagna, Portogallo e Grecia si libereranno delle dittature solo negli anni Settanta) e partecipative all'interno di un rinnovato quadro di riferimento costituzionale – in parte imposto dalle potenze alleate (soprattutto a Germania e Italia) – e di iniziare (con i Trattati di Roma del 1957) un cammino di unificazione dapprima economica (la Comunità Economica Europea) e poi politica (culminata con la creazione dell'Unione Europea), quest'ultima ancora *in itinere*.

In questi paesi il riconoscimento dei diritti dell'uomo e del cittadino all'interno del testo fondamentale (ovvero la Costituzione) ed il funzionamento (più o meno efficiente) del processo di formazione del consenso politico (con partiti che si contrappongono in libere elezioni) hanno permesso la costruzione di moderni stati comunemente definiti democratico-sociali.

Dall'altra parte della “cortina di ferro”, gli stati dell'Europa orientale hanno subito, nello stesso torno temporale, la socializzazione e la repressione delle libertà (sia civili sia economiche) e sono stati ridotti a satelliti dell'Unione Sovietica, dalla cui egemonia<sup>1</sup> si sono sciolti solo dopo il 1989. La caduta del Muro di Berlino, la riunificazione della Germania (3 ottobre 1990) e la dissoluzione dell'Unione sovietica (26 dicembre 1991) hanno segnato la fine della Guerra Fredda e l'inizio di un periodo di sviluppo economico e democratico per l'Europa, che sembrerebbe essersi concluso con l'aggressione da parte della Russia all'Ucraina nel febbraio del 2022.

Una volta liberatisi dell'oppressiva tutela sovietica, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania, Bulgaria, Estonia, Lettonia e Lituania hanno guardato all'Occidente come modello di riferimento per le loro istituzioni di governo (che sono state disciplinate all'interno di moderne Costituzioni) ed hanno completato il percorso di ingresso nell'Unione europea che oggi, dopo l'uscita della Gran Bretagna (31 gennaio 2020), è ora composta di 27 stati.

Nel corso degli anni Novanta anche l'area balcanica è stata scossa da fermenti rivoluzionari: i movimenti secessionisti hanno portato alla cruenta frantumazione della federazione di Jugoslavia ed alla formazio-

---

<sup>1</sup> Talvolta mantenuta attraverso l'uso della forza militare, come in Ungheria nel 1958 ed a Praga nel 1968.

ne di stati nazionali quali hanno rifiutato il modello socialista in favore del modello costituzionale di derivazione liberale. Anche alcuni tra questi nuovi paesi sovrani (Slovenia, Croazia) hanno aderito all'Unione europea ed altri (Montenegro, Serbia e Macedonia del Nord) hanno presentato domanda di ammissione.

Dal punto di vista della storia delle costituzioni, si può osservare che, a partire dalla fine della II Guerra mondiale, l'Europa ha vissuto una stagione di grandi transizioni costituzionali: in molti Stati sono stati discussi ed approvati nuovi testi costituzionali che hanno rappresentato lo spartiacque tra un regime politico di tipo dittatoriale (sia esso di un Capo o del proletariato) ed un regime politico democratico; in altri stati si è, invece, proceduto a sostanziali revisioni – sia pure nel rispetto dei procedimenti formali previsti – di testi risalenti al liberalismo ottocentesco ovvero al periodo tra le due guerre mondiali; nel caso inglese, infine, si è operata una “trasformazione” per via legislativa di una Costituzione di natura prevalentemente consuetudinaria.

Sono pochissimi gli stati che non hanno proceduto, nel periodo preso in esame, a significative revisioni del proprio testo fondamentale; tra questi segnaliamo i casi di Irlanda (1937) e Norvegia (1814).

Ci sembra utile, a fini ricostruttivi, raggruppare questi esercizi di potere costituente in tre diversi momenti storici (anche definibili cicli):

a) nell'immediato dopoguerra (ovvero negli anni Quaranta/Cinquanta) un primo gruppo di stati, duramente colpiti dal lungo conflitto, aderisce in maniera convinta al modello di matrice liberale; tra essi la Repubblica di Francia (IV Repubblica 1946; V Repubblica 1958), la Repubblica italiana (1948), la Repubblica Federale di Germania (1949), il Regno di Danimarca (1953) e il Regno dei Paesi Bassi (1954). In questo medesimo intervallo temporale anche i paesi dell'est europeo approvano delle costituzioni formali, ispirate al modello staliniano del 1936 (Jugoslavia 1946, Bulgaria 1947, Cecoslovacchia 1948, Romania 1948, Repubblica democratica tedesca 1949, Ungheria 1949, Polonia 1952);

b) un secondo ciclo si materializza negli anni Settanta e vede coinvolti tre stati che adottano un testo costituzionale liberal-democratico che segna la discontinuità rispetto ai precedenti regimi dittatoriali o militari: si tratta della Repubblica di Grecia (1975), della Repubblica del Portogallo (1976) del Regno di Spagna (1978). Nello stesso periodo anche il Regno di Svezia approva (1974) un'ampia revisione della propria orga-

nizzazione costituzionale (basata su quattro leggi fondamentali) che investe la forma di governo e i diritti fondamentali;

c) diversi sono i fenomeni che caratterizzano, invece, la fine del “secolo breve” e gli anni Novanta: *i*) dopo la caduta del muro di Berlino e la dissoluzione dell’URSS (formalmente sancita dal Soviet supremo il 26 dicembre 1991) gli ex stati vassalli hanno adottato forme democratico-costituzionali di tipo occidentale in sostituzione delle costituzioni socialiste (Repubbliche di Bulgaria e Romania nel 1991, Slovacchia, Cechia, Lituania, Estonia nel 1992, Ucraina 1996, Polonia 1997); *ii*) uguale abbandono del modello socialista ha caratterizzato la ex-Jugoslavia e gli stati che ad essa sono succeduti (Repubbliche di Croazia 1990, Serbia 1990, Slovenia 1991, Macedonia 1991, Montenegro 1992); *iii*) altri stati hanno provveduto a revisionare in modo profondo il proprio testo ottocentesco (la Costituzione del Regno del Belgio del 1831 ha subito una trasformazione in senso federale nel 1993, mentre la Confederazione elvetica, nel 2000, ha sottoposto a revisione totale il testo del 1874); *iv*) infine, la modificazione profonda della Costituzione del Regno Unito, conseguenza delle riforme approvate durante la *premiership* di Tony Blair, tra le quali l’incorporazione della CEDU (*Human Rights Act* del 1998), l’abbandono del rigido centralismo e la devoluzione di poteri legislativi ed amministrativi a Camere elettive in Galles, Scozia e Irlanda del Nord (1998), nonché la riforma della Camera dei Lord (1999).

## 2. La nozione giuridica di Costituzione ed i processi costituenti

Un primo dato da prendere in analisi è quello del concetto attuale di Costituzione ovvero sia il significato profondo che la società europea contemporanea (e in essa, particolarmente, la classe dei giuristi) associa inscindibilmente a questo lemma.

Quattro sembrano i dogmi (di diversa ascendenza filosofica, storica e ideale) consustanziali ad una moderna nozione di Costituzione:

1) *Costituzione come espressione del potere costituente* → è la grandiosa illuminazione di Sieyès<sup>2</sup>, quella dell’esistenza di un potere

---

<sup>2</sup> Emmanuel Joseph Sieyès (1748-1836), abate, polemist e uomo politico francese; ebbe un ruolo di rilievo nella Rivoluzione francese dapprima come deputato all’As-

straordinario e sovrano che appartiene al popolo e si manifesta in un periodo di grave crisi politico-istituzionale (se non dopo una guerra civile come nel caso italiano). Questa formula consente il superamento legittimo di ogni forma di previgente regime politico a condizione che il popolo (cui è attribuita la sovranità), con particolari forme di espressione della propria volontà (elezioni Assemblea costituente, referendum, ecc.), lo voglia;

2) *Costituzione come norma giuridica superiore non recognoscens* → la legge fondamentale è superiore alle altre fonti di produzione del diritto (in particolare alla legge e agli atti con forza analoga alla legge), che in essa trovano la propria disciplina (Costituzione come fonte delle fonti del sistema giuridico) e che ad essa non possono in alcun modo derogare. Nella storia costituzionale il merito della prima consacrazione di questo dogma va ascritto alla giurisprudenza della Corte suprema americana (caso Marbury vs. Madison del 1803);

3) *Costituzione come tavola nella quale sono scolpiti i "valori" condivisi, in un dato momento storico, da un popolo*, ritenuti ineliminabili ai fini di una pacifica convivenza → tali "valori" sono, principalmente, quelli di democrazia e pluralismo, uguaglianza (formale e sostanziale), tutela dei diritti e delle libertà di singoli e formazioni sociali, separazione tra sfera civile e sfera religiosa, specificazione di alcuni doveri, protezione sociale per i ceti più deboli, ecc. È evidente la matrice contrattualista (nelle due versioni, liberale e democratico-radical) di questo dogma: la carta costituzionale costituisce la più evoluta forma di quel contratto sociale che consente agli uomini di dar vita ad una comunità di diritto, organizzata e disciplinata da regole coattive valide per tutti i consociati;

4) *Costituzione come limite al potere politico e, al contempo, come insieme di regole organizzative del medesimo* → la legge fondamentale non contiene solo le regole per una opportuna ripartizione del potere politico tra i diversi organi di vertice dell'organizzazione statale (c.d. separazione dei poteri) ma, soprattutto, costituisce il principale strumento per limitare gli abusi del potere politico medesimo, sottoponendolo al rispetto di regole giuridiche (stato di diritto) e mirando ad impedire che

---

semblea nazionale ed alla Convenzione nazionale, in seguito come membro del Direttorio e del Senato. La sua opera più nota come pensatore politico è rappresentata dall'opuscolo *Qu'est-ce que le tiers état?* (Che cos'è il Terzo Stato) del 1789.

i governanti si arroghino poteri di tipo dittatoriale a scapito delle strutture democratiche e delle libertà dei singoli.

L'idea che sia necessario porre dei limiti al potere politico assoluto è stata il più importante legato delle tre rivoluzioni che hanno caratterizzato il Seicento ed il Settecento, e, nel corso dell'Ottocento, si è identificato proprio nel documento costituzionale il testo giuridico più adatto per contenere e consacrare detti limiti.

In ordine alla necessità di una separazione (o divisione) dei poteri, principio immanente nel sistema costituzionale inglese già nel settecento, questa fu perfettamente evidenziata da Montesquieu nel libro XI de *L'Esprit des Lois* ("Tutto sarebbe perduto infine, se lo stesso uomo o lo stesso corpo dei governanti, dei nobili o del popolo, esercitasse insieme i tre poteri: quello di fare leggi, quello di eseguire le pubbliche risoluzioni e quello di giudicare i delitti o le cause fra privati"), ripresa dai padri fondatori della Costituzione americana del 1787 e dai rivoluzionari francesi nel 1789 (art. 16 Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino) e nel testo costituzionale del 1791.

Volgendo, invece, lo sguardo alle concrete modalità con le quali, nel corso di questi ultimi sessant'anni, sono state approvate nuove costituzioni in Europa, troviamo una notevole gamma di soluzioni:

a) una prima modalità passa attraverso l'elezione a suffragio universale di una *Assemblea costituente* (ad iniziativa di un organo straordinario ovvero di un organo previsto dal precedente ordinamento che assume poteri non contemplati) chiamata a redigere il testo normativo (si vedano, in tal senso, gli esempi costituiti dal processo costituente in Italia, Slovenia, Croazia, Slovacchia e Rep. Ceca);

b) altra modalità è rappresentata dall'approvazione di un testo (che sostituisce integralmente il previgente) o di una revisione pressoché totale da parte delle ordinarie *Camere elettive*, le quali agiscono *all'interno della legalità costituzionale* ovvero nel rispetto formale delle procedure di revisione costituzionale in precedenza fissate (come avvenuto per i nuovi testi costituzionali di Polonia, Bulgaria o per le revisioni sostanziali in Belgio, Ungheria e Confederazione Elvetica); in alcuni casi il testo così elaborato è sottoposto a referendum popolare (così ad esempio in Spagna);

c) talvolta le Camere elettive hanno agito *al di fuori della legalità costituzionale* ovvero ponendosi come organi straordinari e non rispettando

do le modalità di revisione previgenti (è questo il caso del nuovo testo della Costituzione della Grecia del 1975);

d) altre volte è stato il popolo a confermare, attraverso *referendum*, un testo elaborato da organi costituzionali al di fuori delle procedure di revisione vigenti (è questo il caso della Francia della V Repubblica o della Costituzione turca del 1982);

e) in un unico caso (quello della Germania) il testo costituzionale (elaborato dal Consiglio parlamentare) è stato oggetto di ratifica da parte delle Assemblee legislative degli stati federati (*Länder*).

### 3. *L'organizzazione del potere politico negli ordinamenti costituzionali: la forma di stato*

Tradizionalmente si insegna, nei manuali di diritto pubblico e di diritto internazionale, che lo Stato è contraddistinto da tre diversi elementi: (a) un *popolo* che vive (b) in un *territorio* delimitato e (c) esercita la *sovranità* (intesa come affermazione del monopolio dell'uso della forza all'interno dei confini e come capacità di difendere i confini stessi dalle aggressioni di altri enti sovrani verso l'esterno) su quest'ultimo.

Parlare di *forma di stato* significa rapportare questi tre elementi costitutivi e verificare quali siano le reciproche interazioni; in particolare, due sono le possibili declinazioni di questa formula: da un lato ci si può riferire al rapporto che si viene a creare tra *sovranità e popolo* (oppure, per dirlo in altri termini, alle modalità con cui l'autorità statale si pone rispetto alle libertà dei singoli consociati), dall'altro al rapporto corrente tra *sovranità e territorio* (ovvero alle modalità di distribuzione del potere sovrano su base territoriale).

Sul primo versante (rapporto *sovranità/popolo*) si può senza dubbio affermare che la grande maggioranza degli ordinamenti costituzionali affermatasi nel periodo in esame abbiano accolto, anche a livello testuale, il modello dello *stato democratico-sociale*, nel quale non solo sono salvaguardati i principali diritti fondamentali (civili e politici) dei singoli ma l'autorità statale è chiamata ad intervenire (avvalendosi principalmente della leva fiscale) per creare un sistema (detto appunto di *welfare*) nel quale sia offerta ai cittadini (soprattutto ai più svantaggiati dal lato economico) la prestazione (anche a titolo gratuito) di servizi di na-

tura educativa, sanitaria, assistenziale e previdenziale la cui fruizione viene a costituire un vero e proprio (sia pure condizionato e non pieno) diritto, il *diritto sociale*<sup>3</sup>.

Molte Costituzioni del secondo dopoguerra, in questa prospettiva, riconoscono come principio fondamentale della propria azione e del proprio tessuto sociale l'eguaglianza sostanziale (chiaramente affermato dall'art. 3, II comma, Cost. Italia) e sanciscono la natura costituzionale di diritti quale quello alla protezione sanitaria, al lavoro, alla previdenza, alla sicurezza ed assistenza sociale, all'istruzione<sup>4</sup>, alla tutela dei consumatori<sup>5</sup>, all'integrazione dei disabili<sup>6</sup>, ad un ambiente sano<sup>7</sup>.

Se, invece, si esamina il rapporto tra *sovranità e territorio* si può affermare che il modello di stato unitario ed accentrato (che ha caratterizzato le monarchie costituzionali dell'Ottocento ed alcuni regimi comunisti dell'Europa orientale) è stato abbandonato in favore di soluzioni connotate dai moduli del *decentramento amministrativo* (diversamente graduato) e dal riconoscimento costituzionale di funzioni crescenti alle *autonomie territoriali*.

In particolare, la più parte dei sistemi costituzionali europei consente agli enti locali (normalmente denominati comuni o municipi e province) di godere di ampie forme di autonomia politica e finanziaria ed attribuisce ad essi lo svolgimento di importanti funzioni e servizi amministrativi di base (Cost. Bulgaria artt. 135 ss.; Cost. Rep. Ceca artt. 99 ss.; Cost. Grecia artt. 99 ss.; Cost. Russia artt. 130 ss.; Cost. Svizzera art. 50).

Alcuni stati, poi, hanno scelto di adottare un modello di ripartizione verticale del potere politico di tipo *federale*, nel quale una entità statale centrale (federazione o confederazione) viene ad essere formata da entità non sovrane (verso l'esterno) ma dotate di amplissima autonomia

<sup>3</sup> Il riconoscimento costituzionale dei diritti sociali avvenne, per la prima volta, all'interno della costituzione di Weimar del 1919; tra le Costituzioni successive alla II guerra mondiale la Costituzione italiana è stato il modello di riferimento.

<sup>4</sup> Sono i più tipici diritti sociali, che si trovano enunciati in numerosi testi costituzionali del II e III ciclo.

<sup>5</sup> Un esempio è costituito dall'art. 61 Cost. Portogallo.

<sup>6</sup> Trattandosi di un diritto sociale di recente emersione sono pochi i testi che lo prevedono, tra questi si segnala l'art. 46 Cost. Romania.

<sup>7</sup> Non si rinvengono molti esempi di protezione di questo diritto; tra essi si ricorda l'art. 35 Carta dei diritti Rep. Ceca.

politica (chiamati Stati membri, *Länder*, cantoni, comunità), che esercitano rilevanti funzioni in ambito legislativo, esecutivo e giurisdizionale, secondo le previsioni costituzionali. Generalmente, negli Stati federali, vige la regola per cui sono individuate alcune materie che vengono affidate alla competenza esclusiva (in sede legislativa e/o esecutiva) del centro, mentre tutte le altre non elencate (competenza detta residuale) spettano alle entità territoriali federate; il nocciolo duro delle materie attribuite alla competenza della federazione comprende: difesa, rapporti con l'estero, cittadinanza, immigrazione, sicurezza, dogane, moneta, poste e comunicazioni.

I due ordinamenti europei che da più antica data hanno conosciuto ed applicato questa forma di organizzazione del potere sono la Confederazione elvetica (costituitasi come Stato autenticamente federale dal 1848) e la Germania (che ha adottato questo modello fin dalla Costituzione del II Reich nel 1871); ad essi si sono, nel tempo, unite l'Austria (leggi costituzionali del 1920-29), il Belgio (con la revisione del 1993), la Russia (Costituzione del 1993 e successive modifiche) e, infine, la Bosnia-Erzegovina (creata con gli accordi di Dayton del 1995).

Alcuni ordinamenti, poi, hanno adottato forme di *regionalismo*, ovvero un sistema di ripartizione territoriale del potere statale nel quale viene individuato un ente territoriale autonomo ed intermedio tra Stato ed enti locali (denominato regione in Italia, Portogallo e Francia, comunità autonoma in Spagna) cui sono attribuite rilevanti funzioni normative ed amministrative; questo ente si dota di una propria organizzazione (a mezzo di uno statuto), possiede organi elettivi (consigli e giunte) nei quali sono rappresentati i cittadini residenti nel proprio territorio e, grazie alle numerose competenze detenute, può avere un indirizzo politico diverso da quello statale in importanti settori della vita pubblica (ad esempio la sanità, il governo del territorio, l'agricoltura, lo sviluppo economico, ecc.).

Rispetto allo Stato federale difetta, in questo modello, una Camera di rappresentanza degli interessi territoriali; inoltre, le regioni/comunità non dispongono, di norma, di competenze in ambito giurisdizionale ed in materia di sicurezza pubblica; infine, è loro preclusa la disciplina organizzativa degli enti locali minori che si trovano all'interno del proprio territorio. Poche sono le materie attribuite alla potestà legislativa esclusiva degli enti territoriali e grande rilievo possiede, al contrario, la legislazione di tipo concorrente (nella quale lo Stato detta

i principi e gli enti intermedi possono intervenire nel dettaglio oppure si vedono affidata l'esecuzione delle leggi statali). Infine, le regioni/comunità sono escluse dalla partecipazione al procedimento di revisione costituzionale.

Un caso particolare di ripartizione del potere è, per concludere, rappresentato dalla *devolution* attuata nel Regno Unito dai governi Blair a partire dal 1998, operazione con la quale si è indicato il trasferimento (peraltro sempre revocabile) di funzioni (legislative ed amministrative) dal Parlamento di Westminster alle assemblee elettive e agli esecutivi di Scozia, Galles ed Irlanda del Nord.

#### 4. *L'organizzazione del potere politico: la forma di governo*

Si intende per forma di governo la disciplina dei rapporti tra gli organi costituzionali di vertice e, in particolare, la distribuzione della funzione di indirizzo politico (o governante) tra Parlamento, Governo e Capo dello Stato.

Detta disciplina non si può, peraltro, rinvenire compiutamente nei testi costituzionali nei quali viene delineato (con minore o maggiore livello di dettaglio) un certo *regime politico* in quanto il concreto atteggiarsi di siffatti rapporti tra gli organi costituzionali (il *sistema politico*) è influenzato in maniera decisiva sia dalla legislazione elettorale adottata (proporzionale/maggioritaria/mista) sia dalle caratteristiche del sistema partitico (bipolare/multipolare/bipartitico/multipartitico), elementi che sono a propria volta interconnessi.

L'esempio italiano è, in questo senso, illuminante ed esplicativo: fermo restando il testo costituzionale del 1948, il nostro parlamentarismo – nel quale hanno a lungo prevalso elementi di matrice assembleare e compromissoria (sistema contraddistinto dalla presenza di molti partiti, da coalizioni governative litigiose dalle quali veniva sempre escluso il principale partito di opposizione, da governi deboli e da una indubbia centralità del Parlamento) – ha avuto una rapidissima evoluzione in senso maggioritario, agevolata dal mutamento del sistema elettorale attuata nel 1993 e dalla scomparsa dei partiti (DC, PCI, PSI, PRI, PLI) che avevano guidato la lotta di liberazione ed animato la vita politica fino agli anni novanta.

Ciò posto, si può affermare che il costituzionalismo europeo contem-

poraneo è caratterizzato dall'estesa diffusione del *governo parlamentare*, inteso come *regime politico di separazione dei poteri nel quale il Governo* (organo complesso cui è affidata l'attuazione dell'indirizzo politico) è *responsabile avanti il Parlamento elettivo e, per conservare i propri poteri, deve godere della sua fiducia*. Il modello di riferimento di questa forma di governo è rappresentato dal parlamentarismo inglese dell'Ottocento, noto anche come modello Westminster e prodotto dell'evoluzione della settecentesca monarchia costituzionale (di cui tratterà Giulio Enea Vigevani nel suo contributo). In questo regime il Capo dello Stato<sup>8</sup> costituisce di norma un organo imparziale, privo di poteri di indirizzo politico ed è chiamato a svolgere funzioni di garanzia e di rappresentanza nazionale. Ad esso è anche attribuito, generalmente, il potere di sciogliere anticipatamente le Camere (o solo quella politica) ma, nella maggior parte dei casi, si tratta di una competenza solo formale in quanto il titolare sostanziale di tale potere è il Governo (o il primo ministro). Diverse sono le varianti assunte dal Governo parlamentare negli ultimi due secoli; tra le più rilevanti si ricordano: a) il *premierato inglese* (caratterizzato da: investitura elettorale del partito di maggioranza e del suo leader; attribuzione al *Prime minister* di propri e specifici poteri, tra i quali quello di nominare e revocare i propri ministri e di ottenere lo scioglimento anticipato della Camera bassa; riconoscimento al governo di rilevanti prerogative nei confronti dell'assemblea legislativa); b) il *cancellierato tedesco* (per il cui esame si rinvia al nostro saggio sulla Germania) e l'omologo *parlamentarismo presidenzialista spagnolo* (sul quale si rinvia al saggio di Miryam Iacometti); c) l'*assemblearismo* della IV Repubblica francese (connotato dalla preminenza del legislativo sul legislativo); d) il *neoparlamentarismo* (nel quale il vertice dell'esecutivo è eletto a suffragio diretto ma può essere sfiduciato dal legislativo).

Il rapporto fiduciario tra esecutivo e legislativo è previsto anche all'interno della forma di governo *semipresidenziale*: in essa il regime politico è di tipo bi-rappresentativo in quanto *all'asse Parlamento-Governo* (legati, come detto, dal rapporto fiduciario) *si affianca un Presidente legittimato dal suffragio universale*, al quale sono attribuiti poteri di indirizzo politico (soprattutto in campo militare e nei rapporti con l'estero) e che può adottare taluni atti (tra cui lo scioglimento anticipato

---

<sup>8</sup> Sia che si tratti di un monarca costituzionale sia che si tratti di un presidente elettivo.

della Camera politica) senza controfirma ministeriale e quindi con un alto grado di discrezionalità.

L'archetipo di questa forma di governo è costituito dalla Costituzione della V Repubblica francese del 1958 (connotata da alterne vicende di funzionamento – soprattutto a causa della c.d. coabitazione – su cui si v. *amplius* il saggio di Claudio Martinelli); essa, poi, ha conosciuto applicazione – sia pure con esiti diversi rispetto al modello francese – in Russia (ove la Costituzione del 1993 ha avuto uno sviluppo iper-presidenziale, almeno fino al termine del secondo mandato di Putin nel 2008) ed in alcuni paesi dell'Est nella transizione post-socialista (Slovenia, Croazia, Polonia, Romania, Slovacchia, Lituania). Altri sistemi costituzionali europei (segnatamente il Portogallo, l'Austria e la Finlandia) hanno sperimentato delle forme di semipresidenzialismo “debole” nelle quali, pur prevedendo la legge fondamentale l'elezione diretta del Capo dello Stato, il sistema politico ha funzionato, nella prassi, come un ordinario sistema parlamentare ed i poteri del Presidente sono paragonabili a quelli degli omologhi di nomina parlamentare (ovvero ai monarchi costituzionali).

Non ha avuto alcun seguito (con la sola eccezione rappresentata dal sistema costituzionale di Cipro), nel continente europeo, il regime *presidenziale* di matrice nordamericana, contraddistinto da una netta separazione tra esecutivo e legislativo (l'uno privato del potere di scioglimento anticipato delle Camere, l'altro della possibilità di sfiduciare il presidente/capo del Governo costringendolo alle dimissioni) e dalla concentrazione nelle mani di un Capo dello Stato, eletto a suffragio universale, del potere governante (modello che ha avuto molti emuli nel Sudamerica ed in altri paesi africani nel periodo post colonizzazione; si v. *amplius* il saggio di Simone Gianello sugli Stati Uniti).

Quanto alla forma di governo detta *direttoriale*, non ha conosciuto fortuna al di fuori dei confini della Confederazione elvetica: nell'originale sistema federale elvetico (su cui si v. *amplius* il saggio di Maria Paola Viviani Schlein) l'organo esecutivo (il Consiglio federale, composto da sette componenti) è eletto dall'Assemblea federale (organo formato dalle due Camere legislative in seduta comune) per un quadriennio ma non è revocabile da essa; inoltre, l'esecutivo non può in alcun modo influire sulla durata delle due Camere.

# *Il Regno Unito*

*Giulio Enea Vigevani*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Brevi premesse di storia costituzionale. – 3. La forma di governo attuale: il “modello Westminster” di democrazia. – 4. Le caratteristiche ed i principi della “costituzione inglese”. – 5. Le riforme costituzionali più recenti. – 6. La “Brexit” e il procedimento di recesso dall’Unione europea. – 7. Il sistema delle fonti. – 8. Il Parlamento: A) La composizione e l’organizzazione del Parlamento; B) Le funzioni parlamentari; C) Parlamento e sistema dei partiti. – 9. La Corona. – 10. Il Governo. – 11. Il potere giudiziario. – 12. La divisione dei poteri in senso verticale. – 13. I diritti fondamentali e loro tutela. – Bibliografia essenziale.

## 1. *Introduzione*

Per comprendere il sistema costituzionale britannico occorre porsi in una prospettiva peculiare rispetto ad altri ordinamenti esaminati in questo testo.

Nel Regno Unito<sup>1</sup>, infatti, non vi è una costituzione in senso formale, non vi è una elencazione tendenzialmente completa di diritti dei cittadini, sussistono istituti arcaici, lo stesso principio della separazione dei poteri non risponde a quelli che sono i postulati classici del costituzionalismo continentale.

D’altra parte, il Regno Unito è uno dei più antichi e solidi ordinamenti liberal-democratici, secondo molti la culla stessa della democrazia rappresentativa, della separazione dei poteri e delle libertà civili. Gli

---

<sup>1</sup>Il *Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord* è sorto nel 1922 dopo la soluzione della questione irlandese, attuata con la divisione tra Ulster ed Eire. Con *Gran Bretagna* si indica l’unione di Inghilterra, Scozia e Galles.

inglesi per primi hanno limitato i poteri del Sovrano. Discendono dall'eredità costituzionale inglese l'istituzione parlamentare moderna, il modello bicamerale, il principio della responsabilità dei ministri quale contrappeso all'irresponsabilità del Capo dello Stato. Qui è sorta la forma di governo parlamentare, sia nella versione classica ottocentesca, che postula la centralità del Parlamento, che in quella "razionalizzata" del XX secolo, che sancisce la prevalenza politica del Governo ed all'interno di esso del Primo Ministro. Alcuni principi fondamentali dello Stato di diritto sono maturati nella pratica giurisprudenziale inglese; tra essi l'*habeas corpus*, che protegge la libertà personale degli individui contro detenzioni illegali o arbitrarie.

In sintesi, si può legittimamente affermare come assai di frequente l'esperienza costituzionale britannica abbia anticipato principi ed istituti che gli altri Stati democratici hanno in seguito razionalizzato e formalizzato nelle loro carte costituzionali.

Questi primi cenni sono sufficienti per comprendere come lo studio del diritto costituzionale non possa prescindere dall'analisi della storia costituzionale britannica e dei rapporti che nei secoli si sono determinati tra gli organi istituzionali, in particolare fino al XVIII secolo tra il Monarca e il Parlamento, dal XIX secolo tra il Parlamento e il Governo.

## 2. Brevi premesse di storia costituzionale

Una rapida ricostruzione dell'evoluzione dell'ordinamento inglese può farsi partire da una data simbolica, il 1215, quando i baroni imposero al Sovrano una limitazione di parte dei propri poteri, con la concessione della *Magna Charta*, un documento solenne considerato ancora oggi parte della costituzione sostanziale inglese. Essa già prevedeva importanti garanzie per gli individui, specie in materia penale e tributaria. Sempre nel XIII secolo si può individuare l'origine del Parlamento inglese, attraverso la convocazione nel *Magnum Concilium* non solo dei *Lords* temporali e spirituali, ma anche di rappresentanti delle contee e dei borghi. Dal secolo successivo questi ultimi iniziarono a riunirsi separatamente, dando vita alla *House of Commons* e così introducendo per la prima volta il principio del bicameralismo.

L'affermazione della centralità del Parlamento nel sistema inglese è comunque assai più tarda. Fino al XVII secolo, infatti, esso veniva riu-

nito solamente per brevi periodi, su convocazione del Sovrano e, sebbene nel XV e XVI secolo si assista ad una progressiva crescita delle prerogative parlamentari in ambito legislativo, è indubbio che, sino al conflitto tra monarchia e Parlamento che attraversò l'intero XVII secolo, i poteri normativi del Re rimasero particolarmente ampi.

Il principio fondamentale della "sovranità del Parlamento" è l'esito della "guerra civile inglese" che condusse nel 1649 all'esecuzione del Re Carlo I e, soprattutto, della "Gloriosa rivoluzione" del 1688, che portò alla fuga del Re cattolico Giacomo II ed alla proclamazione da parte dello stesso Parlamento del nuovo Sovrano, il protestante Guglielmo d'Orange. Una posizione di autorità delle Camere sancita attraverso atti da esse elaborati e accettati dal Re: il *Bill of Rights* del 1689, con il quale si affermò la sottoposizione alle leggi del Parlamento dello stesso Sovrano e dunque il divieto per quest'ultimo di abrogarle o sospenderle e si confermarono le libertà dei singoli, dei parlamentari e delle Camere e l'*Act of Settlement* del 1701, con il quale il Parlamento dispose le regole per la successione al trono. La stessa creazione del Regno di Gran Bretagna nel 1707, con l'unificazione della Corona inglese e scozzese, fu sancita da un atto parlamentare.

Nel corso del Settecento, il ruolo del Sovrano nella politica inglese progressivamente si ridimensiona, mentre il *Cabinet* – sino ad allora l'ufficio che comprendeva i consiglieri di più alto grado del Re – accresce la propria autonomia da quest'ultimo e condiziona la sua esistenza non più alla fiducia regia, ma alla fiducia della maggioranza parlamentare. Nella storia costituzionale inglese questo fenomeno è collegato al principio (sancito dalla *common law*) della irresponsabilità regia ed alla contestuale assunzione di responsabilità (principalmente giuridica) dei ministri per gli atti della Corona, che il Parlamento poteva far valere attraverso la procedura di *impeachment*, con la quale si poteva giungere sino alla condanna a morte del ministro. Nello stesso periodo emerge, all'interno dell'esecutivo, la figura del Primo Ministro, che specie nel Novecento assumerà una funzione centrale nella definizione dell'indirizzo politico.

Il passaggio ad un compiuto regime liberale avvenne gradualmente nel corso del XIX secolo, attraverso un progressivo spostamento del potere politico dall'aristocrazia terriera alla borghesia industriale ed attraverso una più ampia affermazione delle libertà civili e politiche.

L'Ottocento è il secolo del primato mondiale dell'Inghilterra e dell'imperialismo; è anche un'epoca di riforme, quali l'affermazione del-

la libertà di associazione sindacale, il riconoscimento legale dei sindacati, la parificazione dei diritti per i cattolici ed il primo abbozzo della legislazione di tutela del mondo del lavoro. Politicamente, l'intero secolo si caratterizza per il vivace dibattito sull'estensione del suffragio, che divise profondamente la classe dirigente inglese e condusse ad un incisivo rinnovamento del sistema politico. La prima fondamentale tappa è rappresentata dalla riforma elettorale del 1832 (il *Great Reform Act*), che estese in modo assai limitato il diritto di voto (il numero degli elettori raddoppiò, passando a ottocentomila su una popolazione di venti milioni), ma modificò radicalmente i collegi elettorali, consentendo la rappresentanza alla Camera dei Comuni delle grandi città industriali. Le riforme elettorali del 1867 e del 1884 allargarono il diritto di voto ad una parte consistente del ceto operaio urbano (l'elettorato attivo fu attribuito a circa due milioni e mezzo di persone), senza tuttavia che fosse conseguito il suffragio universale maschile, né posto immediatamente in discussione il predominio dei due gruppi politici "borghesi" *Whig* (di tendenza liberale) e *Tory* (gli antenati degli attuali conservatori).

Sul piano costituzionale, l'Ottocento inglese vede il definitivo passaggio dalla monarchia costituzionale alla forma di governo parlamentare "classica", con il distacco dell'esecutivo dalla Corona e la sua attrazione nell'orbita del legislativo. L'Inghilterra "vittoriana" (il lungo regno della Regina Vittoria si estese dal 1837 al 1901) è il periodo della "centralità del Parlamento" [Bognetti, 48], che diviene il luogo dove rappresentanti liberi da istruzioni partitiche e da vincoli di mandato decidono l'indirizzo politico del Paese attraverso l'approvazione delle leggi e la concessione e la revoca della fiducia all'esecutivo. Il Governo ha un ruolo politico subordinato alle Camere, tanto che uno dei più grandi studiosi inglesi del tempo, Walter Bagehot, lo definisce "una commissione parlamentare deputata all'esecuzione" e ritiene la «fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo» il segreto che rende efficace la Costituzione inglese (Chessa 2015, 809 ss.)

### 3. La forma di governo attuale: il "modello Westminster" di democrazia

a) *L'evoluzione della forma di governo britannica nel XX secolo e nei primi decenni del XXI secolo*