

Introduzione.

«Estesi processi di democratizzazione coinvolgono tutti i continenti, proprio mentre le democrazie più mature sembrano in affanno. Nuove istituzioni affiancano nei nostri ordinamenti quelle tradizionali, che a loro volta svolgono di frequente funzioni diverse da quelle originarie. L'integrazione europea accelera il passo, ma i suoi approdi diventano più incerti. Le frontiere fra ciò che è esterno e ciò che è interno agli Stati perdono significato, eppure la divisione del mondo in Stati continua a valere e incontra anzi nuove giustificazioni.

Segnali contrastanti, dunque. Che tuttavia non sembrano preludere a un tramonto degli Stati, o della democrazia, bensì a una fase del loro sviluppo. Se così è, le nozioni di forma di Stato e di forma di governo possono ancora risultare utili strumenti di lavoro, anche se il loro impiego richiede qualche ripensamento»¹.

Lo studio delle forme di Stato e di governo costituisce da tempo il nucleo dell'indagine scientifica degli studiosi del diritto costituzionale comparato. La classificazione degli ordinamenti costituzionali, mediante l'analisi comparativa di istituzioni appartenenti a sistemi in apparenza simili, ha posto non pochi problemi alla scienza giuridica nell'individuazione dei criteri che, assunti a discrimine, possano risultare determinanti nel processo di sistematizzazione dei dati empirici. Tale constatazione acquista particolare rilevanza nello studio tassonomico delle forme di governo rispetto al quale, a parte il riscontrato grado di

¹ C. Pinelli, *Forme di Stato e Forme di Governo* – Corso di diritto costituzionale comparato, Jovene Editore, Napoli 2007, p. XIII.

relatività di ogni tentativo classificatorio (dovuto a una pluralità di variabili tra cui le differenze terminologiche esistenti tra i vari approcci dottrinali e la dinamicità insita nel concetto stesso di forma di governo), è ormai nota l'importanza che nell'analisi scientifica viene spesso attribuita anche a variabili esogene, più propriamente riconducibili alla scienza politologica (si pensi ad es. al sistema dei partiti e alle legislazioni elettorali). In realtà, nonostante le rilevanti differenze tra le classi prescrittive dei giuristi e i modelli elaborati dai politologi, le aree di sovrapposizione negli interessi scientifici degli uni e degli altri sono molteplici. E le forme di governo, cui sarà dedicata particolare attenzione nel primo capitolo di questo lavoro, rientrano a pieno titolo nella variegata categoria. Secondo un'opinione molto diffusa in dottrina, il giurista cadrebbe in errore qualora, rifugiandosi in un "miope isolamento", pretendesse di parlare o scrivere delle forme di governo limitando la sua analisi ai soli aspetti giuridico-formali di un sistema istituzionale tralasciando completamente tutta una parte, ugualmente importante (soprattutto ai fini della comprensione del suo funzionamento), che attiene alle variabili dinamico-funzionali e che solo un approccio giuridico-politologico al problema consente di cogliere. Rispetto a questo orientamento, il punto fondamentale sarà quello di stabilire il peso da attribuire alle variabili esogene nella elaborazione delle categorie della modellistica costituzionale tradizionale o, meglio, di comprendere in che rapporto tali variabili si pongono con gli elementi strutturali-formali che definiscono uno specifico modello istituzionale. In altri termini, la necessità di dar vita a una tassonomia il più possibile esaustiva e realistica dei sistemi istituzionali effettivamente operanti deve indurre il giurista ad abbandonare il suo "metodo tradizionale"

optando per criteri classificatori “estranei alla sua scienza” o, pur prendendo atto della loro rilevanza, egli deve continuare a considerare fondamentale la distinzione tra *elementi costitutivi* e *situazioni condizionanti*²? La risposta a tale quesito sarà graduale. Dopo aver fatto ampio riferimento ai diversi criteri utilizzati nella classificazione tradizionale delle forme di governo (rilevandone di volta in volta limiti e meriti) e aver individuato quale (o quali) tra essi sembrano soddisfare meglio rispetto agli altri l’esigenza di esaustività e accuratezza, nell’intento di valutare la fondatezza della tesi della presidenzializzazione del sistema britannico si presterà particolare attenzione, nel corso del secondo e del terzo capitolo, all’interrelazione che, dall’analisi della realtà istituzionale, emerge tra le variabili strutturali-formali e gli elementi dinamico-funzionali nella definizione del modello costituzionale. Come ben si intuisce, proprio il rapporto tra le due tipologie di variabili sarà il filo conduttore dell’intero lavoro nel senso che, dopo esserci soffermati su di esso nell’ambito di un inquadramento generale delle forme di governo, l’analisi proseguirà prendendo in considerazione lo specifico modello parlamentare britannico per arrivare, infine, a considerare il fenomeno della presidenzializzazione della politica e a valutare l’attendibilità della tesi relativa all’esistenza di una *British Presidency* su cui da tempo costituzionalisti e politologi dibattono.

In particolare, nel secondo capitolo, interamente dedicato all’analisi del modello parlamentare britannico (c.d. *modello Westminster*), la

² Così L. Elia, *Forme di Stato e forme di governo*, in Dizionario di diritto pubblico (diretto da S. Cassese), vol. III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 2600.

relazione tra elementi giuridico-formali e dinamiche funzionali sarà ricostruita mediante la descrizione dei principali meccanismi caratterizzanti l'impianto costituzionale. Inoltre, nel più ambizioso intento di comprendere cosa determina i peculiari equilibri istituzionali nell'ambito della *British Constitution*, oggetto d'esame saranno anche il sistema delle fonti costituzionali e l'insieme dei principi fondamentali dell'ordinamento. Tale ambito di ricerca avrà un duplice obiettivo. Da un lato, sarà rivolto a mettere in evidenza l'originalità tradizionalmente riconosciuta all'esperienza costituzionale d'Oltre Manica, dall'altro, le conclusioni a cui si perverrà sul punto, saranno utili ad introdurre il tema del capitolo successivo e, cioè, la presidenzializzazione del sistema di governo britannico.

Dopo aver compiutamente definito il concetto di "presidenzializzazione della politica" (distinguendolo, altresì, da quello più propriamente politologico di "personalizzazione della politica") e aver analizzato le variabili che, allo stato attuale, sono considerate rilevanti (tanto dalla dottrina politologica che da quella più propriamente giuridica dei costituzionalisti) ai fini della valutazione della "connotazione presidenziale" di un sistema di governo, l'attenzione sarà incentrata sul sistema britannico. In questa sede, più che altrove, sarà evidente la necessità di stabilire il valore da attribuire agli aspetti dinamico-funzionali nella valutazione di una forma di governo. E ciò risulterà particolarmente evidente quando si considererà la diversità non solo dell'approccio ma anche delle conclusioni a cui costituzionalisti e politologi pervengono nella valutazione del fenomeno. Nel prendere in considerazione la tesi della presidenzializzazione obiettivo primario del lavoro sarà quello di valutare l'attendibilità dell'approccio giuridico

classico; ovvero, ciò su cui ci si interrogherà prevalentemente sarà l'opportunità o meno di "liberare" l'analisi di un modello istituzionale dalla vincolatività dei suoi elementi giuridico-formali considerando determinanti al riguardo le dinamiche funzionali ad esso collegate. In breve, deve ritenersi che la variabile decisiva nell'analisi del processo di metamorfosi di uno specifico modello costituzionale sia costituita dai soli elementi giuridico-formali di quel sistema, o è possibile collegare il mutamento (e quindi, ricollocare la forma di governo nell'ambito della modellistica tradizionale) a variabili che pur non essendo propriamente giuridiche sono suscettibili, tuttavia, di produrre un cambiamento *de facto* di un determinato ordinamento? Onde pervenire a una valutazione scientificamente adeguata, i meccanismi tradizionali della *British Constitution* saranno oggetto di una duplice valutazione. Da un lato, mediante la comparazione diretta con alcuni aspetti della *American Constitution* si cercherà di capire cosa (se davvero esiste) rende possibile e, quindi, fonda il ricorso all'"analogia presidenziale" avvicinando il parlamentarismo britannico al modello presidenziale U.S.A.. Dall'altro, considerando le vicende istituzionali collegate soprattutto alle "innovative" *premierships* di M. Thatcher e T. Blair, si cercherà di capire il valore di tali meccanismi nella definizione degli equilibri attuali della forma di governo. In particolare, consapevoli delle molteplici innovazioni intervenute nella gestione e conduzione dell'attività politica (in conseguenza ad un diffuso processo di personalizzazione) si cercherà di capire quale valore attribuire ad esse nella "riqualificazione in senso presidenziale" del Regno Unito, cercando di cogliere gli elementi fondanti della teoria: sono questi le *c.d.* "dinamiche presidenziali o, piuttosto, la stessa logica insita nella mutevole natura della *British*

Constitution? E allora, attualmente, nel sistema britannico prevale il *principio della continuità* o il *principio del mutamento*? La risposta a queste domande sarà naturalmente differente per i costituzionalisti (ai cui metodi tale trattazione aderisce in pieno) e i politologi. Inoltre, le diverse soluzioni che essi prospetteranno in relazione all'esistenza di una *British Presidency* ci aiuteranno a sciogliere, probabilmente in maniera definitiva, il dubbio che circonda la qualificazione attuale del sistema britannico attraverso l'ormai diffusa alternativa tra modello di *cabinet system* (secondo l'orientamento prevalente tra i costituzionalisti più ortodossi) e modello di *Prime Ministerial government* (secondo la visione prevalente tra i politologi che, appunto, considerano rilevanti al riguardo i recenti sviluppi della storia istituzionale britannica).

Capitolo primo

Analisi critica delle classificazioni tradizionali delle forme di governo.

1. Considerazioni preliminari sulla funzione della classificazione in tema di forme di governo.

Uno dei problemi primari in cui si imbatte lo studioso delle scienze sociali è, senza dubbio alcuno, la classificazione degli oggetti su cui si incentra e si sviluppa la sua ricerca. Per lo studioso del diritto costituzionale comparato, che da tempo³ si interessa della classificazione

³ In verità, nonostante la comparazione fra i diversi ordinamenti giuridici abbia interessato i giuristi fin dall'antichità, la prima vera e propria discussione sulla classificazione dei sistemi giuridici viene fatta risalire al primo congresso internazionale di diritto comparato tenutosi a Parigi nel 1900. Tuttavia, le proposte classificatorie avanzate in quella sede, così come tutte le altre che seguirono fino alla seconda guerra mondiale, possono ormai ritenersi completamente superate. Su tale punto, vedi tra gli altri, A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, II ed., A. Giuffrè Editore, Milano, 1998, pp. 152 ss. Vedi anche G. U. Rescigno, voce *Forme di stato e di governo*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1989 pp.3-4 il quale nel ricostruire l'origine in occidente dei temi che oggi vengono trattati sotto le voci "forme di stato-forme di governo" parte dal pensiero dei classici greci Erodoto, Platone e Aristotele per poi soffermarsi sulla teoria di Machiavelli nonché sul principio di separazione dei poteri di Montesquieu, fino a giungere a una esposizione schematica di alcuni autori italiani contemporanei in tema di forme di stato e forme di governo. Si sofferma sul valore da

delle forme di stato e di governo ⁴, diventa fondamentale classificare i diversi ordinamenti studiati mediante l'analisi e, inevitabilmente, la

attribuire alle classificazioni di Platone e Aristotele anche M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giurisprudenza Costituzionale.*, 73, pag. 215, che così scrive: «la teoria (giuridica) delle forme di governo si pone come la continuazione delle classificazioni archetipe (filosofiche) di Platone e Aristotele. Queste classificazioni, come quelle successive che ad esse si ispirano, erano state elaborate con fini filosofici e «pedagogici»: il loro scopo era quello di individuare la migliore fra le varie forme di governo possibili, ed erano quindi fondate sulla base di criteri pre-dati a livello teorico, e cioè sul presupposto che i modi in cui si possono organizzare politicamente e giuridicamente le società umane siano tutti definibili a priori, in quanto individuabili in base a puri criteri logici». Sulle ragioni alla base della nascita della comparazione, vedi A. Gambaro, R. Sacco, *Sistemi Giuridici comparati* (seconda edizione), UTET, 2004, pp. 1 ss. laddove si afferma «... L'analisi delle differenze fra le tante soluzioni forma oggetto di una scienza, ossia di un sapere criticamente vagliato. Questa scienza si è sviluppata solo quando sono maturate alcune circostanze favorevoli. Fino ad una certa epoca, infatti, il giurista studiava un modello giuridico dato, da lui stesso giudicato come ottimo (come l'unico ottimo, ad es. perché suggerito o garantito da Dio); così avveniva, nel continente europeo, con il diritto comune, e così avviene, nel mondo islamico, con la šarī'a; e questa premessa non consigliava di sospendere la propria attenzione su altri modelli, sebbene si sapesse che essi esistevano. Solo con il secolo XX si è preso a riconoscere che i vari sistemi positivi sono essenzialmente diversi e tuttavia pienamente legittimi, e allora è sorto l'interesse a costatarne e misurarne le affinità e le divergenze». Sulla funzione e i metodi del diritto comparato vedi anche O. Pfersmann, *Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit*, pp. 277-288 e M.L. Izorche, *Propositions méthodologiques pour la comparaison*, in *Revue internationale de droit comparé*, cinquante-troisième année, n. 2, Avril-Juin 2001, pp.289-325.

⁴ Sul rapporto tra forma di stato e di governo, vedi C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973, p.3 il quale spiega che lo studio delle forme di governo non può essere esaustivamente condotto in maniera isolata rispetto a quello delle forme

di stato, «termine usato a designare il modo in cui lo Stato risulta strutturato nella sua totalità, ed in particolare come si atteggiavano i rapporti fra gli elementi costitutivi del medesimo». In effetti, benché distinte le due nozioni risultano profondamente connesse in quanto concernenti uno stesso fondamentale problema: «quello che attiene al modo di essere del rapporto tra Stato-autorità e Stato-società: se si rivolge l'attenzione alle forme di Stato si considera l'aspetto finalistico del suddetto rapporto, mentre se ne considera principalmente l'aspetto "strumentale" qualora l'attenzione sia rivolta alle forme di governo». Tra coloro che condividono tale tesi, vedi, E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940 – XVIII, p. 444; F. Cuocolo, voce *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto*, VI, Utet, Torino, 1989, p. 494; R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto Pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009, pp.25 ss. ;C. Pinelli, *Forme di Stato e Forme di governo*, Jovene editore, Napoli, 2007, pp. XI ss.; M. Volpi, *Libertà e autorità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 3 ss. e ID., *La classificazione delle forme di governo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009, pp. 305 ss.; G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Editori Laterza, Bari, 1997, p.17; M. Covián Andrade, *La Teoría del Rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, Centro de estudios de ingeniería política y constitucional, A.C., 2002, pp. 218-231. Sulla nascita della distinzione tra forme di stato e forme di governo vedi tra gli altri G. U. Rescigno, voce *Forme di stato e di governo*, cit., pp.4-5 il quale, dopo essersi precedentemente soffermato sulla recente natura della distinzione e aver puntualizzato come sia frequente tra i vari autori italiani e stranieri il ricorso a espressioni e concetti anche diversi dalle tradizionali espressioni forma di stato e forma di governo, indica Bodin come colui che per primo ha operato tale distinzione. Tuttavia, nel continuare la sua trattazione egli precisa immediatamente come *la distinzione che Bodin formula tra "formes de République" (o "estats") e "formes de gouverner" non coincide con la moderna distinzione tra forme di Stato e forme di governo*. Per quanto attiene più specificamente all'Italia l'autore fa risalire agli anni '30 tale distinzione e indica C. Mortati come il suo più autorevole sostenitore.

comparazione di istituzioni appartenenti a sistemi istituzionali apparentemente simili⁵.

In realtà, anche in ambito politologico è possibile rinvenire importanti contributi in materia di forme di governo e tipi di stato. Tra questi, sull'attenzione alle forme di governo in ambito politologico, propone un'interessante analisi L. Addante. Nel corso della trattazione l'autore, dopo aver indicato una serie di motivi a giustificazione della lunga fase di inerzia che ha contraddistinto il processo conoscitivo in materia (primo fra tutti l'attribuzione di un valore quasi universale riconosciuto alla tipologia delle forme di governo democratiche elaborata dall'intellettuale inglese Bagehot e fondata sulla contrapposizione *cabinet* e *presidential government*), attribuisce particolare enfasi, anche mediante interessanti spunti critici, alle posizioni di autorevoli politologi quali A. Lijphart e G. Sartori rispetto al modo di intendere la forma di governo semipresidenziale, L. Addante, *Tra Sartori e Lijphart: una tipologia delle forme di Governo democratiche*, in *Rivista italiana di Scienza Politica*, a. XXXIII, n. 2, agosto 2003, pp. 225 ss.

⁵ Sull'utilità della classificazione delle forme di Stato e di Governo, vedi G. U. Rescigno, *ivi*, pp. 9-10. In particolare, l'autore attribuisce alla classificazione quattro possibili obiettivi così sintetizzabili: 1) *descrivere*, riferendosi esclusivamente a ciò che è esistito o esiste attualmente ovvero a fatti accertati o nuovamente accertabili, le caratteristiche fondamentali delle esperienze storico-sociali da includere nella tavola classificatoria elaborata secondo determinati criteri e attraverso una scrupolosa operazione di analisi e comparazione sulla base di ipotesi via via perfezionate. Dal numero e dalla combinazione dei criteri scelti dipenderà anche il numero delle classificazioni possibili. 2) *valutare*, nel senso di stabilire quale tra le forme individuate è la migliore, la più giusta, la più stabile, ecc., in assoluto o relativamente alle altre; 3) *individuare leggi storiche*. In base a tale obiettivo, perseguito soprattutto in passato, la classificazione delle forme di governo consentirebbe di scoprire come esse si succederebbero l'una all'altra nelle varie epoche storiche in base a determinate leggi; 4) *ricavare prescrizioni*. In effetti, la classificazione ci consente di individuare l'insieme delle regole che sostanziano una determinata forma di governo e, più specificamente,

Posto che nell'ambito del diritto costituzionale comparato il termine *classificare* è concordemente accolto nell'accezione di “*raggruppare, secondo le somiglianze e le differenze, famiglie, sistemi, ordinamenti giuridici e istituti propri di ordinamenti in apparenza similari*”⁶, scopo

l'insieme delle prescrizioni ad essa connesse senza le quali *quella forma si snatura e scompare o si trasforma*.

Sostiene l'utilità delle classificazioni J. Carpizo il quale così si esprime: “*las clasificaciones tienen valor pedagógico, nos permiten comprender con mayor facilidad las semejanzas y las diferencias de familias, ordenamientos e instituciones que parecen iguales o similares y, concomitantemente, ayudan a precisar el derecho, código o institución nacionales*”, in J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano*,

Ancora, A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, cit., pp. 170ss., rinvenendo nell'operazione di analisi delle forme di governo una funzione descrittiva (tendente alla classificazione dei modelli) e una funzione prescrittiva (tendente all'individuazione dei principi propri di una certa forma di governo) attribuisce in definitiva alla classificazione delle forme di governo la strumentale funzione di consentire agli studiosi del diritto costituzionale comparato l'individuazione di un insieme di modelli utilizzabili sia per l'interpretazione delle norme costituzionali che sono o sono state vigenti sia per l'elaborazione di progetti di riforma eventualmente destinati ad essere adottati per l'avvenire.

Da ultimo, G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994, pp. 170-171, definisce i modelli elaborati dalla comparazione giuridica *strumenti euristici utilissimi per penetrare dentro l'anima effettiva degli ordinamenti*.

⁶ L. Pegoraro, A. Rinella, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Cedam, 2002, p. 54 e L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidencialismi*, Cedam, Padova, 1997. Sugli obiettivi della comparazione, vedi A. Gambaro, R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, cit., pp. 2 ss. in cui si precisa: «In un primo tempo, la comparazione considerò come proprio scopo quello di “ricavare dall'insieme delle istituzioni

fondamentale di ogni classificazione diventa perciò l'elaborazione di schemi classificatori, o meglio di *categorie sistematiche*⁷ o classi entro le quali far convergere tutti gli elementi che presentano i tratti caratterizzanti quella categoria/classe⁸.

particolari una base comune, o quanto meno punti di contatto capaci di mettere in luce l'unità fondamentale della vita giuridica universale". Anche in seguito, molti giuristi hanno chiamato "comparazione giuridica" l'analisi che viene compiuta con lo scopo di uniformare le regole giuridiche dei vari sistemi. Ma queste visioni sono da respingere, perché pongono alla comparazione e ai suoi fini limitazioni non giustificate. La comparazione, scienza giuridica, porta la sua attenzione sulle regole appartenenti ai vari sistemi giuridici per stabilire in quale misure esse coincidano e in quale misura esse differiscano... La comparazione dispone degli strumenti che occorrono per analizzare e mettere a confronto ogni e qualsiasi differenza, grande o piccola che sia. Certo, gli strumenti per queste misurazioni potranno variare a seconda della natura del fenomeno che cade sotto l'esame.... Lo studio della comparazione offre al discente un potente strumento epistemologico perché lo aiuta a scoprire le discontinuità che sussistono fra regola e definizione, fra enunciato e applicazione, e a evidenziare i dati profondi e costanti propri di ogni ordinamento (ossia, i caratteri generali del sistema preso in esame). In secondo luogo, la comparazione permette di affrontare con competenza la ricerca del modello giuridico migliore: la dimensione politologica della ricerca giuridica ne esce irrobustita. Infine, la comparazione insegna a capire il diritto degli altri paesi, a vantaggio di chi darà assistenza professionale (come avvocato o giurista d'azienda) all'operatore economico attivo attraverso le frontiere».». Per un'articolata dissertazione sul valore della comparazione in ambito politologico vedi, invece, G. Sartori, *La politica comparata: premesse e problemi*, in Rivista italiana di Scienza Politica, n.1, aprile 1971, pp. 7 – 66 e A. Lijphart, *Il metodo della comparazione*, in Rivista italiana di Scienza Politica, n.1, aprile 1971, pp. 67 – 92.

⁷ G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, 1999, p. 58.

⁸ Vedi G. Tusseau il quale a proposito così si esprime: "*L'un des objectifs de la comparaison en droit est de procéder à une mise en ordre rationnelle des objets*

Primaria importanza acquista allora, al fine di attribuire alla classificazione il giusto rigore logico, l'operazione di individuazione e definizione dei *criteri classificatori* o meglio dei criteri di

comparés. A cette fin, il est nécessaire de ranger les éléments étudiés au sein de catégories qui présentent entre elles un agencement systématique. Une telle opération est réalisée par l'élaboration de classifications ”voce *Classificazioni* in *Glossario di diritto pubblico comparato*, (a cura di) L. Pegoraro, Carocci editore, Roma, 2009. In effetti, sulla possibilità di includere tutte le esperienze analizzate in una specifica classe dello schema classificatorio non c'è totale accordo tra gli studiosi. Vedi, ad. es. A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, cit., p.164 , che a proposito scrive: « Quello che mi sembra importante osservare, è che non è detto che l'impiego dei criteri di classificazione debba necessariamente portare all'individuazione di una serie di gruppi o famiglie, tutti egualmente differenziati e contrapposti tra loro. Il confronto tra i diversi sistemi, che si è fatto più serrato via via che sono aumentate le opportunità di comunicazione tra i popoli, sta indubbiamente conducendo verso una riduzione del numero di tali sistemi, o quanto meno ad un loro avvicinamento, oltre che assai spesso ad una loro commistione. Ciò fa sì che nella situazione attuale, piuttosto che isolare una serie di sistemi considerati quali monadi indipendenti, convenga distinguere fra i fattori di differenziazione più profonda e quelli che operano soltanto subordinatamente ai primi, così da realizzare una classificazione a più livelli o, se si preferisce, così da individuare più sistemi a loro volta suddivisi in sotto-sistemi » e, ancora, G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 170-173 dopo aver precisato che *occorre sottrarsi alla fallace, nefasta illusione che esista in rerum natura un sistema di enti incarnanti le forme di stato e di governo, sistema entro cui per forza dovrebbero accomodarsi tutti gli ordinamenti concreti* sottolinea come il migliore schema classificatorio non è quello che sistema tutte le fattispecie in qualche precisa casella, senza residui, bensì quello che permette di cogliere meglio l'anima dei vari ordinamenti riconoscendone le effettive somiglianze e differenze ed anche, però, l'intrinseca equivocità e irriducibile ambiguità di qualcuno d'essi.

determinazione e discriminazione delle classi⁹ da cui dipende la reale possibilità di includere i diversi casi pratici in una categoria piuttosto che

⁹ A proposito dei criteri, particolarmente interessanti risultano i suggerimenti di A. Lijphart e A. Marradi. I due autori, infatti, pur consapevoli della necessità di prendere in considerazione diversi fattori per un'analisi completa dei regimi politici, suggeriscono di tenere basso il numero delle variabili nella costruzione delle tipologie onde evitare classificazioni delle forme di governo estremamente particolareggiate cui non è possibile ricollegare alcuna utilità. Vedi, A. Lijphart, *Comparative Politics and Comparative Method*, in *American Political Sciences Review*, LXV, 1971, pp. 682-693 e A. Marradi, *Classificazioni, tipologie, tassonomie*, in *Enciclopedia delle Scienze Sociali*, vol. II, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1992, pp. 22-30. Sulla scelta dei criteri nella costruzione delle classificazioni particolarmente interessanti risultano le conclusioni di G. Tusseau che conclude il suo contributo sulla classificazione dei modelli di giustizia costituzionale affermando che ogni tentativo classificatorio nell'ambito del diritto positivo (al di là quindi dello specifico oggetto "giustizia costituzionale") perché possa rivelarsi realmente utile per uno studio sistematico di taluni canoni che operano nella grande varietà dei sistemi esistenti necessita di definire *a priori* i tratti pertinenti, o più semplicemente criteri, del modello o della categoria in cui la classificazione si scompone. E sulla scelta dei criteri egli scrive: « I criteri che possono essere scelti sono molteplici e non sempre direttamente pertinenti alla scienza giuridica. L'insieme dei criteri da tenere in considerazione si rivela più realistico nella misura in cui, anziché presupporre che gli attori giuridici obbediscano a dei manuali di politica giuridica, proponendo sistemi completi e chiavi in mano da prendere o lasciare, segue un approccio in termini di problemi. ... I vantaggi di tale approccio da un punto di vista scientifico attengono in particolare al fatto che, restando esso ancorato a una prospettiva iniziale marcatamente teorica e analitica, evita di presentare come necessarie alcune associazioni di caratteristiche di un sistema costituzionale che hanno carattere congiunturale. Solidale con un risanamento ontologico deliberato, permette così di evitare il rischio di confusioni talvolta importanti tra le nozioni, valorizzando, senza tradirla o deformarla, la varietà del diritto positivo, e senza abbandonare la

in un'altra¹⁰.

tentazione di mettere ordine in modo rigoroso nell'abbondanza dei sistemi esistenti », G. Tusseau, *Contre les «modeles» de justice constitutionnelle. Essai de critique methodologique*, Bononia University Press, 2009, pp. 80 ss. Tuttavia una vera e propria guida dettagliata nella scelta dei criteri e nell'elaborazione delle classificazioni sono le indicazioni presenti nel capitolo *Metodologia della ricerca politica* del volume *Scienza politica* di M. Cotta, D. Della Porta, L. Morlino. In particolare, dopo le precisazioni iniziali sui cinque punti essenziali da cui ogni ricerca, indipendentemente dallo specifico settore disciplinare, non può prescindere e, cioè: 1) *attenzione e interesse al problema* (strettamente dipendente da una scelta personale nonché dalla sensibilità specifica del ricercatore verso il tema scelto); 2) *rilevanza del tema* (come possibilità ad esso riconosciuta di poter in qualche modo stimolare decisioni politiche o anche solo interessare o influenzare le opinioni politiche di un numero sufficientemente ampio di persone); 3) *conoscenza della letteratura* (ovvero considerazione di tutto quanto è già noto sull'oggetto dell'indagine in modo da capire su quale aspetto incentrare la ricerca e come strutturarla evitando inutili ripetizioni) 4) *formulazione precisa* (ovvero indicazione dello spazio in cui è collocato il fenomeno, dell'arco di tempo cui l'indagine si riferisce e su cui si distribuiscono i risultati ottenuti e del significato attribuito ai termini usati); 5) *controllabilità empirica della formulazione* (come possibilità di tradurre i concetti utilizzati in qualcosa di rilevabile nella realtà), lo studio affronta minuziosamente il problema della formulazione dei concetti empirici specificando le proprietà che ne delimitano connotazione (intesa *strictu sensu* come significato del concetto e, più specificamente, come precisazione delle dimensioni e delle caratteristiche essenziali del concetto) e denotazione (intesa come possibilità di individuare i referenti empirici del concetto) per poi concludere sulle proprietà delle classificazioni prestando particolare attenzione alla scelta dei criteri. Per una trattazione particolareggiata e completa vedi M. Cotta, D. Della Porta, L. Morlino, *Scienza politica*, il Mulino, 2008, pp. 45 ss.

¹⁰ A. Pizzorusso *Sistemi giuridici comparati*, cit., p. 158ss., scompone generalmente l'operazione di classificazione in due fasi *logicamente separabili* e cioè: 1) la

determinazione del metodo da seguire, cui si ricollegano inevitabilmente l'identificazione degli oggetti da classificare e l'individuazione dei criteri in base ai quali comparare le diverse identità e 2) la *messa a punto della classificazione vera e propria*. L'autore dedica poi all'individuazione dei criteri caratterizzanti una trattazione specifica. In particolare, respingendo categoricamente il ricorso a criteri collegati alle qualificazioni etniche, linguistiche o religiose dei popoli o ancora alla struttura economica di una determinata area, data la scarsa rilevanza che essi possono assumere ai nostri fini, il suo suggerimento è quello di basare la comparazione su *caratteri specificamente giuridici o comunque su fattori di ordine ideologico che più direttamente si riflettono sull'assetto dell'ordinamento giuridico*.

A proposito dei caratteri propri di una buona classificazione vedi G. Tusseau, voce *Classificazioni* in *Glossario di dir. pubbl. comp.*, cit., il quale così scrive: « Mais toutes les classifications ne se valent pas. Sur le plan logique, une bonne classification présente deux propriétés. Les catégories qu'elle construit doivent d'abord être mutuellement exclusives. Au moyen d'un critère, il doit être possible de procéder au classement de l'ensemble des objets de sorte qu'aucun élément ne rentre simultanément dans plusieurs catégories.

...Ensuite, les classes élaborées doivent être conjointement exhaustive. Aucun objet à classer ne doit rester hors de catégories construites.

...la troisième propriété d'une bonne classification: la pertinence. Mais alors que les deux premières propriétés sont objectives, cette dernière est subjective et dépend des buts de la recherche comparative. L'élaboration d'une classification relève donc d'une démarche utilitariste, visant à élaborer des concepts fonctionnels en vue de la réalisation d'objectifs intellectuels ». Sulla stessa posizione vedi de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. , che scrive: « Esaustività ed esclusività sono i caratteri propri della classificazione: infatti ogni classe dovrebbe comprendere tutte le proprie categorie e soltanto quelle, con esclusione di quelle appartenenti ad altra classe ».

L. Pegoraro in *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Cedam 2002, pp. 57 ss. lega la scelta dei criteri all'obiettivo che la ricerca si propone e rispetto al quale la classificazione assume una funzione strumentale. Egli attribuisce, inoltre, il successo di

un tentativo classificatorio soprattutto a: 1) l'idoneità del *nomen* assegnato alle singole classi dello schema classificatorio a sintetizzare l'elemento o gli elementi caratterizzanti; 2) l'icasticità della definizione cui si connette, inevitabilmente il grado di semplicità-complicatazza della classificazione. In tale ambito la scelta dello studioso può variare dal ricorso al nome semplice fino a giungere a una vera e propria descrizione delle caratteristiche essenziali. Naturalmente quanto più è semplificata la classificazione tanto più elevato sarà il rischio di imprecisione nel senso di farvi confluire elementi con caratteristiche diverse. *A contrario*, il ricorso a definizioni eccessivamente accurate finirebbe per vanificare la finalità della stessa classificazione. L'invito, in tal caso, è quello di perseguire *un atteggiamento di equilibrio, sfuggendo sia all'eccessivo conservatorismo linguistico, sia al vano compiacimento di inutili novità*, e di *restar fedeli ai termini usuali e ai significati usuali, in maniera da non incorrere senza necessità in complicazioni e pericoli di fraintendimento* (vedi a proposito, U. Scarpelli, *La definizione nel diritto*, in U. Scarpelli e P. Di Lucia (a cura di), *Il linguaggio del diritto*, Milano, LED, 1985, p. 219 ss.; G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 117 e G. Criscuolo, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, p.4); 3) l'utilizzazione di criteri extragiuridici per definire le classi. In relazione alla classificazione delle forme di governo, la necessità di far leva anche su fattori extragiuridici quali l'assetto e il funzionamento dei partiti e dei sistemi elettorali nell'elaborazione di una teoria il più possibile vicina alla realtà ha riscosso un consenso pressoché unanime presso gli studiosi dissociandosi da tale orientamento solo coloro i quali *preferiscono tenere distinti concetti e categorie di scienze diverse oppure paventano l'attenuarsi del valore prescrittivo della classificazione e conseguentemente l'inidoneità della stessa a prestarsi a previsioni sul suo funzionamento*; 4) la sedimentazione-storicizzazione dell'esperienza esaminata ritenuta fondamentale per consolidare l'uso di una classificazione o dei termini che qualificano le singole classi.

Ancora sull'importanza da attribuire alla scelta dei criteri vedi, G. Burdeau, F. Hamon, M. Troper, *Droit constitutionnel*, 23^a ed., Lgdj, Paris, 1993, p.127 in cui si sottolinea come la rilevanza di un criterio di classificazione dal punto di vista scientifico dipenda

Nel nostro caso specifico, dove l'attenzione è rivolta alla classificazione delle forme di governo è immediatamente percepibile la difficoltà di tale operazione non solo per la riscontrata relatività¹¹ di ogni

essenzialmente dalla sua idoneità a rivelarsi uno strumento utile per progredire nella conoscenza dei fenomeni studiati, svelando aspetti prima celati o poco conosciuti.

Più specificamente, per quanto attiene alla elaborazione di una tipologia delle forme organizzate del potere politico de Vergottini così scrive: « La tipologia delle forme organizzate del potere politico viene elaborata utilizzando il metodo deduttivo e comparativo, procedendo da un'analisi delle forme storiche del potere per enuclearne gli elementi ricorrenti che consentano di fissare dei tipi, che a loro volta saranno utilizzati per ordinare le esperienze dei vari ordinamenti esaminati. I criteri che si ritengono idonei per operare l'analisi e la classificazione sono dati da:

- Criterio relativo alla titolarità del potere;
- Criterio relativo alle modalità di uso del potere;
- Criterio relativo alla finalizzazione dell'uso del potere.

La titolarità del potere sovrano può competere a soggetti individuali o collettivi e il potere viene in concreto esercitato da organi, seguendo il principio di concentrazione o quello di ripartizione; le modalità d'uso del potere attengono alla formazione della decisione politica e alla sua esecuzione, notandosi che la decisione può essere il frutto di procedimenti dialettico-contraddittori o comportare una adozione unilaterale, assumendo diversa rilevanza la ricerca del consenso dei destinatari della decisione; la finalizzazione dell'uso del potere è variamente condizionata dalle scelte ideologiche cui si ispirano i diversi ordinamenti, scelte che condizionano altresì i criteri di assegnazione del potere e delle modalità attuative appena menzionati » in G. de Vergottini, *ivi*, p.63 ss.

¹¹ Sulla difficoltà di pervenire nel diritto costituzionale comparato a delle classificazioni dotate dello stesso rigore di quelle elaborate dagli studiosi delle scienze della natura (supposizione peraltro smentita clamorosamente da una notizia apparsa sulla stampa quotidiana del 23 agosto 1996 nonché da diverse scoperte nel campo delle scienze fisiche, naturali, matematiche in cui il riferimento a un *tertium genus* di forma di vita né animale né vegetale ha gettato scompiglio nelle precedenti classificazioni)

vedi , tra gli altri, A. Pizzorusso, *ivi*, p. 151 il quale, concordando pienamente con la posizione assunta da A. Malmström in *The System of Legal Systems. Notes on a Problem of Classification in Comparative Law*, in *Scandinavian Studies in Law*, 1976, p.127 si sofferma su questo punto ma contestualmente evidenzia la necessità di pervenire a « una soluzione quanto più è possibile razionale, poiché il raggiungimento di un tale obiettivo può fornirci uno strumento che, per quanto imperfetto esso sia, può esserci di grande aiuto nelle attività di micro-comparazione, consentendoci di non ripetere ogni volta tutta una serie di valutazioni ad esse preliminari ». Inoltre, prendendo atto della relatività delle classificazioni senza mai metterne in discussione l'utilità R. Tarchi in *La classificazione delle forme di governo. Il difficile passaggio dal catalogo al sistema*, Pisa, 1989 sottolinea come spesso proprio attraverso i mutamenti intervenuti nei diversi tentativi classificatori sia possibile ridisegnare i processi evolutivi che hanno interessato gli assetti di uno o più ordinamenti. Per aspetti più specifici circa la relatività degli schemi classificatori vedi L. Pegoraro, A. Rinella, *ivi*, pp. 54 ss. in cui si sottolinea come al di là delle ragioni immediatamente percepibili in quanto connesse alla definizione dell'oggetto stesso della classificazione e, quindi, alla possibilità di imbattersi in termini che solo apparentemente o per assonanza si equivalgono (ad es. "forma di governo", "sistema politico", "assetto istituzionale", "government" e "governo", "institutions" e "istituzioni") la relatività di ogni tentativo classificatorio delle forme di governo viene solitamente imputata ad un elemento oggettivo e a più fattori soggettivi. L'elemento oggettivo viene identificato nella dinamicità insita nel concetto stesso di forma di governo, sintesi di una pluralità di variabili altamente mutevoli che talvolta inducono a riscrivere completamente, o meglio a ridefinire, gli ambiti delle classi elaborate. Tra i fattori soggettivi che incidono sui modelli elaborati rientrano indubbiamente i criteri classificatori e il nome attribuito a ciascuna classe. Ancora, vedi G. Bognetti, *ivi*, pp. 172 ss. che lega prioritariamente la relatività di ogni schema classificatorio alla elevata mutevolezza dei dati storici sui quali la comparazione giuridica costruisce i suoi schemi. Per osservazioni più datate circa l'impossibilità di pervenire a una classificazione universale delle forme di governo, vedi E. Crosa, *Sulla classificazione delle forme di governo*, cit., p. 455 che, a proposito, scrive: « Ma, anzitutto, si deve avvertire uno degli errori fondamentali in cui le varie

tentativo classificatorio ma anche per la rilevanza ormai attribuita in questo ambito non soltanto al ruolo degli organi costituzionali ma anche a variabili caratterizzate da una maggiore mutevolezza e non propriamente giuridiche, quali i partiti politici e le legislazioni elettorali¹² ritenute *appannaggio tradizionale della scienza politica*

dottrine più sovente incorrono: di volere tentare cioè una classificazione e distinzione dei Governi di ogni tempo. Se in altre scienze, non morali, è necessari e scientificamente giustificato di fondare una prima distinzione su principi larghissimi nei quali si comprendono vaste classi che attraverso a più ristretti criteri di distinzione adducano all'individuazione delle singole specie – quale per gli esseri viventi la summa divisio fra invertebrati e vertebrati, tale distinzione è perfettamente giustificata dalla costanza dei caratteri delle entità prese in esame. Ma, nelle nostre discipline, tale costanza di caratteri non esiste e si tratta di entità in perpetua evoluzione e trasformazione. Una summa divisio che contempra strutture di Governi apparentemente costanti quali la monarchia e la repubblica e voglia così accogliere in un'unica classe le monarchie dell'antichità classica con le monarchie moderne, o la democrazia d'Atene con le democrazie dei giorni nostri compie opera profondamente errata per la sostanziale trasformazione delle istituzioni che tuttavia sono raffigurate con termini uguali di cui è profondamente mutata l'accezione ». Si soffermano su questo aspetto, parlando specificamente dei *problemi posti dalla classificazione*, anche A. Gambaro e R. Sacco, *Sistemi giuridici comparati*, cit., pp. 20ss. i quali, dopo aver sottolineato l'importanza della classificazione nel procedimento conoscitivo dei vari sistemi giuridici, si soffermano sulla relatività di ogni tentativo classificatorio ascrivendola principalmente a due ordini di cause e, specificamente una estrinseca legata alla scelta dei criteri classificatori e una causa intrinseca individuabile nella variabilità implicita di ogni ordinamento («...I sistemi giuridici non giacciono mai. Diventano in continuazione...; ... In ogni momento dato ogni sistema sta mutando la propria collocazione; e nessun sistema combacia strettamente con un solo modello».).

¹² Dopo aver collocato il ricorso a criteri extragiuridici tra gli elementi che garantiscono il successo di un tentativo classificatorio, L. Pegoraro, *ivi*, pp.85 ss. precisa: « il diritto

comparato, e nell'ambito del settore comparatistico il diritto pubblico comparato, ha una sua autonomia rispetto ad altre scienze. Esso però non può prescindere dall'utilizzare, congiuntamente o disgiuntamente, la storia giuridica, la storia delle dottrine politiche, la scienza politica, la filosofia, la sociologia del diritto, e altre scienze. Il rapporto che si instaura tra diritto pubblico comparato e queste ultime è spesso di reciproca ancillarità, poiché anche gli storici, i teorici e gli studiosi di altre branche della scienza sono a loro volta costretti ad attingere ai risultati offerti dagli studi comparatistici. Cambiano però, di volta in volta, il fine e il metodo utilizzato ». Particolarmente interessanti risultano le considerazioni di M. Dogliani a proposito della necessità di far leva anche su criteri non propriamente giuridici per giungere a una comprensione il più possibile esaustiva dei sistemi di governo. A proposito egli scrive: « La incapacità dei tipi di rappresentare la complessiva e reale struttura politico-costituzionale, fonda il problema della loro ridefinizione su quello della individuazione di un più ampio criterio della giuridicità, che giustifichi l'assunzione accanto agli elementi normativi, di altri elementi tratti dall'osservazione della esperienza concreta, considerati giuridicamente rilevanti, in modo che le tipologie, integrate degli elementi prima sconosciuti, possano pervenire ad una maggiore e più completa espressività ». Le sue considerazioni vanno lette come il risultato di un chiaro ragionamento argomentativo rispetto a un approccio basato sulla fissità dei modelli individuati attraverso l'indagine comparatistica. I limiti che l'autore associa a tale metodo sono due. Innanzitutto, si giungerebbe a *un'interpretazione degli ordinamenti positivi meccanica e rigida* in cui l'indagine comparatistica si condenserebbe in un semplice paragone tra i modelli costituzionali storici e la formula astratta, per vedere fino a che punto quelli si avvicinino alla sua realizzazione. Inoltre, la fissità dei modelli li rende incapaci di riassumere, o almeno di lasciare spazio, agli svolgimenti politico-istituzionali, il che porta a commettere dei gravi errori nella comprensione dei sistemi di governo quali si sono storicamente delineati, M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., pp. 223 ss.

*comportamentista*¹³. Solitamente¹⁴ gli schemi classificatori utilizzati dai costituzionalisti fanno riferimento ad ordinamenti effettivamente operanti che fungono da prototipi o modelli¹⁵ quali: la forma di governo

¹³ Così, L. Addante, *Tra Sartori e Lijphart*, cit., pag. 228. Sul rapporto tra scienza politica e diritto costituzionale nello studio delle forme di governo vedi le osservazioni di A. Spadaro, *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)* in *Politica del diritto*, a. XXXII, n.2, giugno 2001, p. 303. Per considerazioni più generali sul rapporto tra diritto e scienza politica vedi tra gli altri, S. Bartole, *Scienza politica e diritto: commento*, in *Rivista italiana di scienza politica*, a. XXI, n.1, aprile 1991, pp.129-136; ID., *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali*, in *Rivista trimestrale di Scienza dell'Amministrazione*, n.3, 1985, pp. 9-32.

¹⁴In verità esistono almeno due prospettive da cui le forme di governo possono essere studiate e cioè: 1) si può optare per un'indagine di diritto costituzionale positivo scegliendo un singolo ordinamento statale alla ricerca delle caratteristiche specifiche di una data forma di governo, oppure 2) si può, più ambiziosamente, tentare di elaborare una teoria generale delle forme di governo attraverso l'elaborazione di modelli che, scaturendo dall'analisi comparata degli ordinamenti concreti dei quali vengono individuati i rispettivi elementi essenziali e caratterizzanti, siano sufficientemente esaustivi per « *rileggere gli ordinamenti positivi attraverso le tipizzazioni elaborate* », vedi M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., pp.214 ss..

¹⁵ Il termine *modello*, mutuato dal campo delle scienze economiche e sociali, entra nel linguaggio corrente dei giuristi a partire dagli anni '60 riflettendo l'aspirazione di soddisfare obiettivi ritenuti fondamentali nell'ambito della scienza giuridica comparata. In particolare a proposito del rapporto tra "*modello*" e *ricerca giuridica comparata*, vedi L. Pegoraro, A. Rinella, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, cit., p. 63 in cui si scrive: « il termine "modello" evoca di per sé l'idea di una classificazione, di una sintesi della complessità attraverso categorie logiche; esso in altre parole rivela di per sé uno stretto legame con i problemi connessi ai procedimenti della ricerca e non di meno con quelli propri della ricerca giuridica comparata ».

A proposito della funzione dei modelli nel diritto costituzionale comparato, vedi G. Tusseau, voce *Modelli*, in *Glossario di dir. pubbl. comp.*, cit., il quale scrive: « [...] L'ambition de l'entreprise comparatiste n'est pas uniquement de prendre acte de la diversité ou de la proximité des éléments comparés. Son apport original consiste à procéder à une mise en ordre intellectuelle de ces données. Tel est l'objectif de la construction de modèles. Un modèle regroupe, sous une forme ordonnée, un certain nombre de données éparses afin de leur conférer une cohérence d'ensemble. [...] Un modèle repose sur une visée explicative. Il peut d'abord présenter une dimension statique, sa fonction étant de fournir une reconstitution globale d'un élément de droit positif tel qu'il est *hic* et *nunc*. Il peut également s'inscrire dans une perspective plus dynamique, et tenter d'établir de grandes lignes d'évolution des institutions, voire des équivalents fonctionnels des "lois" connues dans les sciences naturelles. [...] Deux problèmes méthodologiques importants sont associés à l'emploi de modèles dans l'analyse comparatiste. Le premier tient à la manière dont est conçu le rapport entre la "réalité" et les modèles. Pour certains auteurs, le modèle n'est pas une construction par laquelle la doctrine appréhende son objet, mais une réalité en soi. Les institutions positives constituent alors des mises en œuvre de ces modèles. La Constitution des États-Unis serait ainsi la réalisation du modèle du régime présidentiel. Une telle perspective repose sur une vision platoniste des institutions juridiques, difficilement compatible avec une épistémologie scientifique. Du point de vue de cette dernière, deux grandes manières de concevoir les modèles peuvent être envisagées. Selon la première, les modèles sont induits à partir des données empiriques, dont ils constituent une copie. Selon la seconde, les données empiriques ne peuvent être appréhendées en tant que telles mais uniquement à travers des modèles préalables qui mettent en ordre le magma indifférencié des phénomènes. La solidarité entre les éléments constitutifs des modèles n'a rien d'automatique ni de naturel: elle résulte de la construction de l'auteur. Il existe dès lors, pour un même ensemble fini d'institutions juridiques, un nombre infini de manières d'en rendre compte, de façon tout aussi exacte, à travers des modèles potentiellement très différents, voire antagonistes. Le choix entre différents modèles ainsi qu'entre leurs éléments constitutifs obéit à des considérations qui varient selon le projet du comparatiste (mieux comprendre son propre droit, proposer une réforme législative,

etc.). Un modèle est lors préférable à un autre, p. ex., s'il explique plus de phénomènes au moyen de concepts plus simples, s'il permet des prédictions fiables, etc. De la sorte, les modèles ne sont pas figés, mais constamment révisables. La seconde difficulté tient au caractère eulogistique que peut prendre le terme "modèle". Insensiblement, peut en effet s'opérer un glissement de l'idée de modèle en tant que schéma de représentation de la réalité vers l'idée de modèle en tant que norme. Telle est fréquemment sa signification lorsque la comparaison est le fait des acteurs juridiques qui, par exemple au cours d'une réforme, invoquent le "modèle allemand de fédéralisme coopératif" ou le "modèle canadien de coexistence multiethnique". Dans ce cas, les modèles ne visent pas à rendre compte du droit positif, mais à le transformer au nom d'un exemple à suivre. Ces deux types de discours comparatistes, descriptif et scientifique, d'une part, et prescriptif et politique d'autre part, sont tous deux légitimes. Mais l'honnêteté intellectuelle impose d'être conscient du cadre précis dans lequel l'idée de modèle est employée ».

Vedi anche A. Pizzorusso, *Sistemi giuridici comparati*, cit., p.170, dove l'elaborazione dei modelli, definiti *una forma di razionalizzazione dei dati forniti dall'esperienza*, viene concepita come *il risultato, ma in certa misura altresì il presupposto, dell'opera di catalogazione delle forme di governo concretamente individuabili mediante gli studi di storia costituzionale e di diritto costituzionale comparato*.

Interessante è altresì la posizione di M. Dogliani rispetto alla funzione di modelli nell'ambito delle forme di governo. Dopo aver precisato che *essi non possono essere visti come una sintesi di super norme, di principi giuridici fondamentali, ma piuttosto come tipi ideali, che servono da schema per la comprensione di determinati elementi significativi della realtà che viene ad essi commisurata e comparata*, l'autore conferisce ai modelli elaborati funzioni ulteriori rispetto alla classica funzione esplicativa e, cioè, una funzione normativa (che fa di essi degli *indici* ai quali è possibile far ricorso *per determinare quando una modificazione a livello dell'organizzazione costituzionale non è più compatibile con il permanere del quadro preesistente*) e una funzione ricognitiva (ovvero di *guida* per la *precomprensione del sistema positivo che si vuole studiare, in quanto valgono a meglio inquadrarlo nei confronti di quelli ispirati a modelli organizzativi diversi, e a metterne in luce gli*

aspetti normali o tipici, e quelli invece che gli sono peculiari), in M. Dogliani, *cit.*, pag 242 ss..

G. Pitruzzella, a proposito dei rapporti tra i modelli e la storia scrive: « Le forme di governo sono dei modelli, ossia degli ideal-tipi in senso weberiano, i quali evidenziano alcuni elementi ritenuti caratterizzanti il tipo e ne definiscono la logica intima e le implicazioni che per coerenza devono ricavarsi da esso. I modelli sono delle astrazioni che in nessun caso possono aderire alle specifiche fattispecie storiche in cui essi trovano realizzazione. La forma di governo storicamente presente in un determinato Stato è infinitamente più ricca del modello ed il suo concreto assetto dipende da un complesso di variabili: il sistema politico, la cultura politica, le teorie costituzionali dominanti, le caratteristiche del processo della rappresentanza democratica, i caratteri del popolo. Prassi, convenzioni e consuetudini costituzionali sono espressione di questi altri fattori ed integrano la trama della costituzione formale. Tutto ciò non fa perdere di utilità al modello, sia sul piano della ricerca scientifica che su quello della polemica costituzionale. Esso potrà servire all'interprete per orientare la ricostruzione del sistema costituzionale e chiarire il significato normativo delle disposizioni della Carta. A maggior ragione potrà servire a chi si appresta a compiere operazioni di ingegneria costituzionale, perché indica qual è la logica del modello ed impone pertanto soluzioni che siano coerenti con questa logica, mettendo in guardia nei confronti di chi propone inediti «cocktail istituzionali». Però, se si vuole comprendere il funzionamento e le dinamiche effettive della forma di governo bisogna riferirsi all'esame di quei fattori che sono stati precedentemente richiamati e, cioè, in ultima istanza, alla storia di un determinato Paese. E lo stesso riferimento andrebbe compiuto da chi vuole riformare le istituzioni costituzionali. Infatti, le regole costituzionali possono essere, senza troppe difficoltà, trasferite dal modello o da un ordinamento ad un altro, ma i contesti – culturali, istituzionali, sociali – e, con essi, le prassi, le convenzioni, le consuetudini costituzionali, non sono trasportabili con la stessa facilità. L'ingegneria costituzionale, per evitare delusioni, dovrebbe pertanto lasciarsi guidare dalle peculiarità proprie di ciascun Paese », G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, *cit.*, pp. 35-36.

presidenziale degli USA¹⁶, quella semipresidenziale della Francia della V Repubblica¹⁷, quella direttoriale tipica della Confederazione svizzera e, infine, quella parlamentare inglese¹⁸.

¹⁶ In verità, nonostante la forma di governo presidenziale venga solitamente identificata con l'esperienza istituzionale degli USA, non si può tacere sul fatto che il presidenzialismo statunitense sia stato oggetto di imitazione in vari Paesi in via di sviluppo soprattutto in America Latina e centrale ma anche in Africa e in Asia. Tuttavia, le realtà assai diverse di questi Paesi rispetto al contesto originario hanno dato vita a modelli c.d. *presidenzialisti* basati sulla netta preminenza del Presidente, sulla debolezza del Parlamenti e del tessuto democratico- pluralistico e un rilevante ruolo politico svolto dall'esercito. Su questo aspetto si rimanda a M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in Quad. Cost., a. XVII, n.2, agosto 1997, pp. 247 ss.; C. Pinelli, *Forme di Stato e Forme di governo*, Jovene Editore, Napoli, 2007, p. 153; H. Nogueira Alcalá, *Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional*, in Boletín Mexicano de Derecho Comparado, numero commemorativo, sexagésimo aniversario, pp.712-739; M. Covián Andrade, *La Teoría del Rombo*, cit., pp. 249 ss..

¹⁷ L'origine del dibattito sulla forma di governo semi-presidenziale viene solitamente ricondotto alla pubblicazione nel 1980 del saggio di M. Duverger, *A New Political System Model: Semi-Presidential Government*. Lo studioso francese pur continuando a ritenere (sulla scia di Bagehot) parlamentarismo e presidenzialismo quali forme di governo pure, introducendo una nova tipologia nella tassonomia tradizionale delle forme di governo riaccende il dibattito di politologi e costituzionalisti sul tema. Una volta riconosciuta l'anomalia del caso francese rispetto alle tipologie tradizionali il punto essenziale intorno a cui si sviluppa il dibattito scientifico è il grado di autonomia e di rilevanza teorica ed empirica da attribuire al nuovo tipo. In ambito politologico, particolarmente interessanti sono le posizioni di A. Lijphart e G. Sartori. Sinteticamente è possibile affermare che il primo, sulla scia di Duverger, pur consapevole della singolarità del caso francese, considera il semipresidenzialismo come un'alternanza di fasi presidenziali e parlamentari assumendo al riguardo particolare rilevanza il rapporto

tra maggioranza partitica e Capo dello Stato. Diametralmente opposta è, invece, la posizione di Sartori che attribuisce al semipresidenzialismo la dignità di una forma di governo a sé stante indicando come caratteristica fondamentale di ogni regime semipresidenziale la presenza di una diarchia tra un presidente, il Capo dello Stato, e un primo ministro che guida il governo. Per una disamina più dettagliata sul percorso argomentativo dei due autori, vedi L. Addante, *Tra Sartori e Lijphart*, cit., pp 229 ss..

¹⁸ Occorre precisare a tal proposito che, nonostante da tempo non siano mancati tentativi da parte della dottrina comparatistica di classificare le forme di governo operanti in forme di stato diverse da quella liberal-democratica, i risultati, in termini di ricezione dei modelli proposti da parte dei giuscomparatisti, sono stati decisamente limitati. Tale atteggiamento è stato giustificato innanzitutto sottolineando l' "eurocentrismo" che spesso caratterizza gli studi dei giuscomparatisti contemporanei (vedi a proposito, M.G. Losano, *I grandi sistemi giuridici: introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Laterza, 2000, pp. X ss.) e, più specificamente, si è fatto riferimento all'ibridazione tra il concetto di forma di stato e forma di governo in quei contesti istituzionali in cui il principio di separazione dei poteri non opera o opera solo parzialmente.

Su tali prototipi c'è accordo anche in ambito politologico. Vedi, ad es. L. Addante, *ivi*, pp. 238 ss. laddove dopo aver definito le forme di governo democratiche come quei «complessi di norme, procedure, consuetudini (giuridiche e comportamentali), volte a disciplinare l'attribuzione di poteri costituzionali (di *policy making* e di indirizzo politico), nonché a regolamentare lo svolgimento dei rapporti tra gli organi costituzionali cui tali poteri sono assegnati, che normalmente sono il Parlamento, il governo e il Capo dello Stato» la tipologia che ne scaturisce è costruita incrociando i criteri 1) il governo si mantiene sulla fiducia parlamentare vs. il governo non si mantiene sulla fiducia parlamentare e 2) il Capo dello Stato è scelto dagli elettori vs. il Capo dello Stato non è scelto dagli elettori.

Per comprendere la distinzione fondamentale tra teorie politologiche e costituzionalistiche delle forme di governo può essere utile consultare A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006, pp. 89-117.

Concludendo: uno sguardo al concreto funzionamento delle forme di governo contemporanee rivela immediatamente la scarsa esaustività dei modelli elaborati a conferma del fatto che l'operazione di classificazione in tale ambito non può essere compiuta mediante l'astrazione dalla realtà attribuendo agli schemi predisposti valore universale. Infatti, seppure attraverso il prototipo possono più facilmente dedursi le componenti specifiche di un dato modello, ognuno di essi ha bisogno di essere ritoccato e arricchito attraverso l'esame delle molteplici realtà storiche dando così nuova forza alla considerazione per cui *“el sistema de gobierno resulta exitoso en un país determinado si respeta y sabe adaptarse a las características políticas, sociales, históricas y culturales del mismo”*¹⁹.

¹⁹ Così, J. Carpizo, *Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano*, cit..

Su tale punto vedi anche G. Lombardi, *Prefazione a Semipresidenzialismi* (a cura di L. Pegoraro e A. Rinella, cit., il quale così si esprime: «E' vero che nel diritto costituzionale le classificazioni sono sempre meno “normative” e sempre più “allusive”. Quello che conta è però che esse servano non solo a rappresentare la realtà ai fini di una descrizione, ma possano venire utilizzate a comprenderne i movimenti e le variazioni secondo il tempo e le circostanze in cui sono destinate ad operare. [...]E' noto come in una fase come quella che attraversiamo, Stato e società civile non possano più considerarsi secondo il reciproco rapporto che ne aveva tracciato Hegel, ma è altrettanto certo che non sono più le territorialità e le sovranità a segnare gli elementi di classificazione dello Stato, quanto il modo di essere nei reciproci rapporti non solo tra istituzioni come tali, ma tra queste, gruppi politici, organizzazioni economiche e articolazioni della società ». In piena armonia con le posizioni degli autori precedenti sono le osservazioni di M. Volpi che conclude un suo contributo sulle forme di governo contemporanee affermando : « va ribadito che il riferimento ad un

2. *La classificazione tradizionale delle forme di governo.*

Posto che lo studio delle forme di governo è tutt'altro che recente e che un approccio ad esso attraverso l'analisi contestuale dei dati normativi e sostanziali relativi a un determinato contesto ordinamentale consente di pervenire a risultati tendenzialmente migliori in termini di comprensibilità del modello istituzionale, bisogna ora capire quali sono i criteri a cui nel tempo ci si è riferiti nel classificare le diverse forme di governo²⁰. Il compito è tutt'altro che semplice anche perché la scelta di un criterio piuttosto che di un altro è strettamente collegata al diverso modo di atteggiarsi dell'inscindibile legame forma di stato e forma di governo a cui si è fatto riferimento nella parte introduttiva

qualsiasi modello non può prescindere dal contesto culturale, sociale, politico e istituzionale e quindi deve subire una serie di adattamenti e anche di innesti presi in prestito da diversi ordinamenti, in assenza dei quali la sua adozione può risultare addirittura controproducente » in M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., pp. 247-281.

²⁰ A proposito G. U. Rescigno, voce *Forme di stato e di governo*, cit., p.11 precisa: « Nella dominante teoria delle forme di governo è facile scoprire un'incertezza, del resto consaputa, e un imbarazzo: talvolta ci si limita a caratterizzare una forma di governo per i soli aspetti strutturali riconducibili al diritto, altre volte, insoddisfatti dei risultati così ottenuti, si caratterizza la forma di governo per altri aspetti, dinamici si dice spesso, che inevitabilmente però vengono tratti dal modo concreto di funzionare del sistema politico, e cioè da elementi per sé extragiuridici. Nella attuale teoria delle forme di governo cioè sono compresenti, sotto lo stesso nome, due diversi livelli di indagine, uno prevalentemente giuridico, un altro in cui gli elementi giuridici vengono mescolati (ma più spesso accostati) con elementi di diversa provenienza (per lo più politici). Anche la categoria "*forme di governo*" si presenta eterogenea ».

immediatamente precedente²¹. In particolare, in seguito all'affermarsi dello stato costituzionale²² la gamma di modelli istituzionali a cui far riferimento ha subito un significativo ampliamento - nel senso che, accanto alla forma di governo parlamentare (tradizionalmente associata alla forma di stato liberaldemocratica²³) si sono sperimentate nuove formule di distribuzione del potere tra gli organi costituzionali che hanno dato vita a nuove classi tipologiche - stimolando l'elaborazione di nuove e più accurate classificazioni nell'ambito della modellistica costituzionale tradizionale.

Superata la tradizionale distinzione delle forme di governo in *dirette* o *rappresentative*²⁴ e in *pure* o *miste*²⁵ in quanto ritenuta ormai inadatta a

²¹ Vedi nota² p.1. Inoltre, tra coloro che accolgono il legame forma di stato- forma di governo in maniera assoluta, nel senso di affrontare lo studio delle forme di governo utilizzando come principale fattore discriminante la stessa forma di stato, vedi tra gli altri, M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., p. 226 che attribuisce a questo parametro *la portata di limite esterno della validità dei tipi*; L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, p. 635 precisa: « Dal nostro punto di vista l'individuazione delle varie «forme» di stato assume un'importanza molto notevole, perché stabilisce il limite di utilità (e, in un certo senso, anche di possibilità) della comparazione tra le forme di governo: ci sembra in effetti poco proficuo (se non per aspetti secondari) comparare e classificare strutture e relazioni interorganiche incluse in sistemi o forme di stato diverse ».

²² Vedi, C. Pinelli, *Forme di Stato e Forme di Governo*, cit., pp.119 – 137.

²³ Per una trattazione approfondita su questa forma di stato vedi, tra gli altri, C. Pinelli, *ivi*, pp.72 – 108.

²⁴ Il criterio adottato in tale distinzione è quello del *modo in cui viene scelto il titolare del potere sovrano*. In particolare, vengono definite *dirette* le forme di governo in cui il titolare del potere non deriva la propria investitura dalla volontà di altri soggetti mentre *a contrario* rientrano nell'alveo delle forme di governo *rappresentative* quelle in cui il

rispecchiare la realtà degli stati contemporanei (tutte le forme di governo vigenti risulterebbero, infatti, indistintamente rappresentative e miste) l'attenzione della maggior parte dei costituzionalisti nell'analisi delle forme di governo e delle relative problematiche si è spinta oltre la ordinaria riflessione sul grado di corrispondenza tra quadro normativo-costituzionale e sua concreta attuazione in ciascuna realtà istituzionale. In particolare, il generale accordo sul naturale dinamismo dell'ordinamento giuridico-costituzionale nuova forza ha riconosciuto anche in quest'ambito al concetto di *living Constitution*²⁶ così che le più

titolare del potere deriva la propria investitura dalla volontà di altri soggetti. Sulla distinzione tra *democrazie dirette* e *rappresentative* vedi tra gli altri, E.-W. Böckenförde, *Democrazia e rappresentanza* (Trad. it. di F. Fiore e P. Pasquino), in Quad. cost., a. V, n.2, agosto 1985, pp. 227-263.

²⁵In questo ambito è da rilevare la discordanza esistente tra G. de Vergottini e C. Mortati rispetto al criterio classificatorio assunto a discriminare. Il primo, seguendo Lavagna, distingue le forme di governo in *pure* e *miste* a seconda che in esse prevalga rispettivamente la separazione ovvero il coordinamento tra i poteri e colloca tra le forme *pure* la monarchia costituzionale, la repubblica presidenziale e la repubblica direttoriale ; tra le forme *miste* distingue, invece, il governo parlamentare (con le due sottoclassi del governo parlamentare con preminenza del gabinetto o del suo presidente) e il governo semipresidenziale, in G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p.135. Un orientamento diverso è quello di C. Mortati che distingue le forme di governo in forme *pure* e *miste* tenendo conto, rispettivamente, dell'unicità o pluralità degli organi di direzione politica. La sua analisi si conclude identificando la monarchia assoluta come una forma di governo *pura* e la repubblica come forma di governo *mista*. Per una approfondita trattazione del tema, vedi C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., vol. I, Cedam, Padova, 1969, pp. 365 ss.

²⁶La dottrina italiana fa riferimento a tale concetto attraverso il ricorso a nozioni quali "costituzione materiale", "vivente", "reale".

recenti trattazioni in materia scaturiscono oltre che dalla classica indagine sulla distribuzione costituzionale delle competenze e sui rapporti fra gli organi/poteri costituzionali anche, o meglio soprattutto, da accurate riflessioni sulla reale effettualità dei singoli istituti costituzionali e sugli effettivi rapporti esistenti fra organi costituzionali²⁷. Tutto ciò spiega il progressivo superamento dei criteri tipologici adottati dalla dottrina costituzionalistica²⁸ dagli anni '40 in poi

²⁷ Vedi C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 365 in cui trattando della comparazione tra i vari ordinamenti da cui sarebbero successivamente scaturite le varie teorie sulle forme di governo precisa: « Perché tale studio comparatistico riesca proficuo occorre che venga effettuato avendo riguardo alle situazioni di tempo e di luogo proprie degli ordinamenti messi a confronto, alla somiglianza o difformità delle esigenze che ciascuno si propone di soddisfare e delle ideologie da cui è ispirato, tenendo conto non solo della disciplina legale data agli istituti, ma anche, e soprattutto, dell'effettivo funzionamento, che può divergere da essa a volte anche radicalmente, sicché non è raro che identità formali celino diversità di fatto sostanziali, e che, viceversa, differenti regolamentazioni legislative non precludano analogie nel concreto funzionamento degli istituti ». Concorda su tale punto L. Elia, quando ai propositi dei criteri distintivi delle forme di governo nello stato democratico afferma: « Appare più utile passare ad una classificazione non limitata a valorizzare un solo elemento, quello riguardante la struttura del potere legislativo e di quello esecutivo nonché i loro rapporti (così come sono disciplinati nelle varie costituzioni scritte o anche nelle regole): ma che, appunto, comprenda pure elementi indicativi del funzionamento della forma di governo » in L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 641.

²⁸ Il riferimento in tal caso è alla dottrina italiana. Il tema, infatti, risulta sostanzialmente sconosciuto alla dottrina costituzionalistica inglese nel cui ambito alla mancata distinzione tra i concetti di forma di stato e di governo si unisce l'impossibilità di rinvenire espressioni a cui corrisponda l'essenza di quei concetti o di quella distinzione. Il discorso non cambia di molto se spostiamo l'attenzione nell'ambito della dottrina francese dove, l'esistenza di espressioni come *formes de gouvernement*, *formes*

(tra cui il principio della separazione dei poteri) e la predilezione, ormai dilagante in dottrina, per criteri capaci di integrare elementi giuridico-istituzionali con elementi politico-fattuali (il riferimento è al riguardo al

politiques, formes des pouvoirs o della più usata *regime politiques* potrebbe indurci a immaginare una certa analogia tra le soluzioni prospettate dalla dottrina italiana e quelle maturate dai costituzionalisti francesi. Tuttavia, a ben vedere, l'affinità percepita non equivale sul piano pratico ad un'effettiva equipollenza giacché tendenzialmente le classificazioni costruite all'interno di tali categorie ricomprendono indistintamente forme di Stato e di governo. Tra le classificazioni elaborate quella che più sembra avvicinarsi alla dottrina italiana nel senso di operare una certa distinzione tra forme di stato e di governo è la classificazione di J. Cadart che distingue i diversi regimi a seconda che essi si basino sulla confusione dei poteri (regime sovietico e regime di assemblea), sulla separazione rigida (regime presidenziale e direttoriale), sulla collaborazione istituzionalizzata o ufficiale (è il caso del regime parlamentare). Non diversa è la posizione della dottrina tedesca, dove l'esposizione di Zippelius, ritenuta *uno dei tentativi più organici e complessi di classificare le forme di Stato e di governo*, non presenta alcuna significativa affinità con l'orientamento prevalente nella dottrina italiana. Senza operare alcuna distinzione tra forma di Stato e di governo (l'autore si riferisce a questi due concetti utilizzando le espressioni *Staatstyp* e *Staatsform* e concepisce la *Staatsform* come uno dei modi attraverso cui costruire uno *Staatstyp*) l'autore rifacendosi a diversi criteri (tra cui la forma organizzativa, l'individuazione del titolare del potere politico) produce varie classificazioni. In particolare, a proposito dei vari tipi di Stato contemporanei la sua classificazione include democrazia parlamentare, democrazia presidenziale degli USA, Repubblica dei consigli dell'URSS. Per una trattazione più specifica del tema, vedi, G.U. Rescigno, G. U. Rescigno, voce *Forme di stato e di governo*, cit., pp.6-7.

criterio politico-partitico e al criterio relativo alla distribuzione della funzione di indirizzo politico)²⁹.

2.1. *La classificazione basata sul principio di separazione dei poteri*³⁰.

²⁹Dopo aver sostenuto la necessità di comparare le diverse forme di governo assumendo come principale fattore discriminante la stessa forma di stato, M. Dogliani asserisce l'importanza che per la determinazione di quella che lui definisce *base reale*, sintesi delle *componenti materiali e ideologiche che costituiscono il supporto del sistema normativo*, assumono i valori politici. A suo dire, infatti, l'affidabilità di un tentativo classificatorio dipenderebbe anche dalla considerazione che in quest'ambito viene accordata all'*insieme dei principi ispiratori della società politica (ad esempio principio democratico, egualitario, costituzionale, pluralista...)* in virtù del loro effetto sulla struttura e l'attività dello Stato, in M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., p. 226.

³⁰ Spesso l'espressione *separazione dei poteri* è sostituita dall'espressione *divisione dei poteri*. In realtà il ricorso all'una o all'altra non produce alcuna sostanziale differenza circa l'essenza del principio politico-costituzionale cui le due espressioni fanno riferimento ma riflette, piuttosto, l'intenzione dello studioso di sottolineare un particolare aspetto del problema. L'orientamento prevalente nella giuspubblicistica italiana è quello di ricorrere all'espressione "divisione dei poteri"; la dottrina francese e anglosassone utilizzano prevalentemente l'espressione "separazione dei poteri"; non si riscontra invece una netta prevalenza dell'una o dell'altra espressione nella dottrina tedesca il che testimonia che esse sono utilizzate indifferentemente. Tuttavia, tra le due, l'espressione *separazione dei poteri* sembra rendere meglio il significato originario della teorica di Montesquieu. Inoltre, al di là di queste differenze formali va precisato che il modello istituzionale derivante dall'applicazione del suddetto principio è tipico della storia dello stato occidentale moderno e, in particolare può essere contestualizzato in quella particolare fase in cui si realizza il passaggio dallo stato assoluto allo stato

liberale. Per una sintetica definizione del principio di separazione dei poteri vedi G. Bogneri, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit. , p. 169, il quale dopo aver distinto le forme di governo a seconda che in esse si realizzi una *concentrazione* ovvero una *divisione dei poteri* definisce quest'ultimo principio come « *uno schema di distribuzione dell'imperium tra varie autorità che caratterizza tutti gli stati costituzionali occidentali dell'età moderna* ». E ancora, lo stesso Bogneri dedica a tale principio un intero contributo in cui, non discostandosi dalla sua posizione precedente, definisce la *divisione dei poteri un particolare modello di articolazione di organi, e di rispettive funzioni, in seno all'apparato autoritativo di uno stato: un modello che si suole contrapporre ad uno opposto di «concentrazione dei poteri»*. In tale ambito egli distingue, inoltre, una *divisione verticale dei poteri* in cui la *distribuzione degli stessi viene effettuata tra enti giuridicamente (e politicamente) distinti, i quali si collocano su piani l'uno rispetto agli altri sovrapposti* e una *divisione orizzontale dei poteri* che riguarda, in modo preminente, la *distribuzione delle funzioni tra gli organi dello stato-apparato*. Tuttavia, al di là di qualsiasi distinzione interna, precisa l'autore, la *divisione dei poteri va globalmente intesa come lo strumento principe che, in qualsiasi situazione e a prescindere dai compiti che si assegnano all'apparato esercitante funzioni autoritarie, dovrebbe garantire contro l'instaurarsi di un regime arbitrario e oppressivo*. Egli individua due modelli storici di divisione dei poteri e cioè un modello *classico* che si innesta sul tronco degli ordinamenti liberali (e definito tale *perché sta in relazione con una versione della civiltà politico-giuridica che occupa un posto privilegiato nella storia in quanto eleva la libertà giuridica dell'individuo a parametro sovrano per la costruzione dell'intero ordinamento*) e un modello *sociale* (o *democratico e sociale*) che riflette la *nuova figura dello stato «interventista»*. Sulla scelta dell'espressione *divisione dei poteri* in luogo dell'espressione *separazione dei poteri* egli afferma che la prima può essere facilmente invocata per tutte le forme di governo evocando una distinzione tra funzioni fondamentali che devono essere assegnate ad organi distinti; la seconda, invece, postulando una reciproca indipendenza tra tutti i Poteri dello Stato, fornisce un limitato apporto alla classificazione attagliandosi soltanto a specifiche forme di governo tra cui quella presidenziale, vedi G. Bogneri, *La divisione dei poteri* (seconda edizione), Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp.

11ss.. Procedendo nella disamina del *Principio della separazione dei poteri* particolarmente utile, tra gli altri, è il contributo di F. Bassi. *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in Riv. trim. di dir. pubbl., 1965, pp. 17-113. In particolare l'autore, dopo aver immediatamente sottolineato l'importanza del principio politico-costituzionale della separazione dei poteri nello Stato costituzionale moderno e aver sottolineato i tre diversi criteri in base ai quali può essere condotto lo studio della separazione dei poteri dello Stato (e cioè, 1) *criterio giuridico* attraverso il quale è possibile individuare i caratteri sostanziali delle funzioni attribuite ai vari complessi organici statali; 2) *criterio tecnico-organizzativo* mediante il quale pervenire all'individuazione della migliore tipologia di ripartizione del potere dello Stato tra le diverse istituzioni onde garantire il miglior rendimento possibile; 3) *criterio politico* attraverso cui garantire il soddisfacimento di determinate istanze sociali) propone una ricostruzione dell'evoluzione storica di suddetto principio. Senza trascurare la citazione di precursori risalenti all'evo antico tra cui Platone, Aristotele, Polibio, Cicerone, San Tommaso d'Aquino e Marsilio da Padova (nei cui insegnamenti, tuttavia, come lo stesso autore non tarda a sottolineare, non si può certamente individuare l'origine della moderna teorica della separazione dei poteri essendo questi più incentrati sulla descrizione delle diverse forme di attività degli organi statali che sulla ripartizione tra di essi della sovranità che, invece, costituiva il presupposto originario di quella teorica) egli accoglie pienamente l'indirizzo prevalente nella dottrina giuspubblicistica che ricollega la nascita della problematica giuridica del principio di separazione dei poteri ai rivolgimenti costituzionali inglesi del secolo XVII (viene, infatti, fatta risalire all'*Instrument of Government* di Cromwell del 1653 la prima codificazione della distinzione tra potere legislativo ed esecutivo). Particolare rilievo, nel corso della trattazione, viene attribuito al pensiero di J. Locke (grande teorizzatore delle esperienze politico-costituzionali della rivoluzione inglese del 1688) che scompone il potere in quattro tipologie, ovvero, potere legislativo, potere esecutivo, potere federativo e prerogativa regia. Il filosofo inglese individua due soli organi cui demandare l'esercizio di tali poteri e cioè Parlamento e monarca con quest'ultimo che si vede riconosciuta non soltanto la titolarità del potere esecutivo, del potere federativo e della prerogativa regia ma anche una partecipazione diretta nell'esercizio del potere

legislativo. A proposito, senza nulla togliere all'importanza di tale contributo nella ricostruzione dell'evoluzione storica del principio di separazione dei poteri, l'autore evidenzia contestualmente la scarsa rilevanza che tale teorica ha acquisito da un punto di vista più strettamente giuridico individuandone il limite fondamentale nella possibilità riconosciuta allo stesso organo di cumulare anche parzialmente diverse funzioni statuali. Più originale in termini di utilità nella enucleazione della concezione moderna del principio di separazione dei poteri risulta, invece, il contributo del pubblicista inglese Bolingbroke, cui si deve l'intuizione della necessità di un controllo reciproco tra gli organi supremi dello Stato attraverso un sistema di contrappesi (c.d. teoria della *balance of powers*) idoneo a garantire un certo equilibrio tra re e parlamento, tra legislativo ed esecutivo, tra prerogativa regia e libertà del popolo. Nonostante tali precisazioni nessun dubbio sussiste nell'attribuire l'attuale concezione del principio politico-costituzionale della separazione dei poteri statuali a Carlo di Secondat, barone di Montesquieu e de la Brède così come teorizzato nei capitoli III, IV e soprattutto VI del libro XI del *L'esprit des lois*, pubblicato nel 1748. La ragione fondamentale che avrebbe spinto Montesquieu a ideare un principio in base al quale pervenire a una distinzione delle funzioni statuali attraverso una divisione organica del potere sovrano sarebbe stata quella di porre un limite al potere assoluto della monarchia a salvaguardia della libertà dei cittadini. Come rilevato più volte dall'autore nel corso della sua trattazione, l'aspetto più importante della teorica di Montesquieu è indubbiamente la grande attenzione che egli presta alla realtà sociologica e, quindi, ai dati oggettivi delle varie esperienze costituzionali nell'elaborazione di un sistema di organizzazione delle attività statali in cui il potere era ripartito tra le diverse classi sociali operanti nei maggiori ordinamenti politici contemporanei; solo in questo modo si poteva infatti assicurare al tempo stesso una forma di governo libero e le fondamentali libertà dei cittadini. Rispetto alla concezione del principio montesquieuiano si sono susseguiti in dottrina due diversi orientamenti. In particolare, secondo l'opinione tradizionale, il principio della separazione dei poteri sarebbe stato inteso dall'autore del *L'esprit des lois* nel suo significato più rigoroso per cui i tre poteri dovrebbero concepirsi come uguali, indipendenti e autonomi nei loro rapporti reciproci (Tra gli autori che seguono tale orientamento, vedi ad es. Orlando,

Tra i criteri elaborati dalla dottrina per classificare le forme di governo dello stato democratico “classico” particolare successo ha riscosso quello relativo al grado di separazione dei poteri³¹. Premesso

Introduzione al diritto amministrativo, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo* italiano, a cura dello stesso autore, vol. I, Milano, 1897, p.26; Maranini, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, Venezia, 1928, pp.6-7; Carena, *Il principio della divisione dei poteri nello Stato costituzionale*, in *Annali di scienze politiche dell'Università di Pavia*, 1932, pp. 13-14). La dottrina più recente, invece, seguendo un orientamento più possibilista, coglie una naturale elasticità nel suddetto principio che giustificherebbe un certo grado di reciproca collaborazione tra i diversi poteri (Tra gli autori che assumono tale posizione, sottolineando come nell'applicazione pratica del principio si sono avute fin dall'origine interferenze funzionali tra i vari poteri, determinando una combinazione tra principio della separazione e quello della collaborazione vedi, tra gli altri, M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., pag.35; G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione)*, in Enc. Dir., vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pag.710; Galizia, *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Milano, 1951, pp. 357-358; F. Modugno, *Poteri (divisione dei)*, in Nss.D.I., XIII, 1966 pp. 472- 489).

³¹ Come rilevato da vari autori (vedi ad es. L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., p. 640 ss., M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit. pag. 86) del principio di separazione dei poteri nell'ambito delle classificazioni tradizionali prevale la concezione liberale, parzialmente invalidata dall'affermarsi dello stato democratico. Per una delucidazione circa il significato attribuito al principio nelle due diverse forme di stato vedi M. Volpi, *ivi*, pp. 35 ss. in cui l'autore spiega: « Nello Stato liberale tale principio viene assolutizzato, nel senso di prefigurare una perfetta corrispondenza tra organo, funzione attribuita, forma ed efficacia degli atti prodotti nel suo esercizio »; sul significato che, invece, esso assume nello Stato democratico l'autore scrive: « Esso (*lo Stato democratico*) implica l'esistenza di funzioni e di poteri ulteriori rispetto a quelli tradizionali; l'attribuzione al potere legislativo e a quello esecutivo di una funzione non esclusiva ma prevalente, mentre a quello giudiziario è attribuita una funzione di tipo giurisdizionale in via quasi esclusiva; la diffusione dei centri di potere a livello sia

che tradizionalmente i poteri ai quali si fa riferimento sono il Governo e il Parlamento l'analisi comparata dei diversi ordinamenti ha prodotto una classificazione delle forme di governo a seconda che in esse si realizzi

orizzontale, mediante la partecipazione di più soggetti al processo decisionale, sia verticale tramite forme di decentramento politico dei poteri; la concorrenza di più soggetti politici per conquistare la titolarità della funzione di governo, da esercitarsi nel rispetto dei diritti dell'opposizione ». Rispetto alla scarsa rilevanza che il principio, accolto nell'accezione liberale, può avere ai fini classificatori L. Elia sottolineando come esso finisce per valorizzare solo gli aspetti strutturali della separazione (ovvero il modo in cui vengono designati i titolari delle diverse funzioni e le condizioni a cui essi riescono a restare in carica) a discapito degli aspetti funzionali (ovvero delle modalità attraverso cui i vari organi partecipano concretamente alla elaborazione e attuazione dell'indirizzo politico) scrive: « il criterio è quanto meno inadeguato perché non può prendere in considerazione accanto al Governo e al Parlamento quelle istituzioni sociali che condizionano in larga misura la struttura e il funzionamento degli organi costituzionali predetti. [...] Tutto ciò significa che il criterio di distinzione tradizionale è troppo ambizioso e deve essere senz'altro ridimensionato: non deve essere messo da parte, ma va ritenuto come la componente che viene in rilievo per prima (in ordine logico) di un criterio distintivo più complesso», L. Elia, *ivi*, p. 641. Sul significato assunto dal principio della separazione nello stato democratico-sociale, G. Silvestri, *ivi*, p. 711 scrive: « La separazione dei poteri dello Stato liberale acquista, nel contesto del nuovo "Stato sociale", il senso di ripartizione pluralistica dei centri di decisione, funzionale alla tendenza di ogni istituzione parziale a privilegiare la soddisfazione delle domande sociali rispetto alle regole di coerenza interna dell'intero apparato dei pubblici poteri. Va generalizzandosi, in altre parole, il rifiuto di queste istituzioni di limitare il proprio ruolo ad attività meramente preparatorie o esecutive di decisioni altrui ». Sulle due versioni succedutesi nel tempo del principio di separazione dei poteri concorda anche G. Bognetti il quale appunto sottolinea: « Occorre notare che lo schema della divisione dei poteri ha conosciuto due fondamentali versioni, succedutesi nel tempo: la versione liberale e quella sociale e democratica », vedi G. Bognetti, *Introduzione al diritto costituzionale comparato, cit.*, p. 169.

una confusione, una separazione rigida e una separazione flessibile (*souple*) o basata sulla collaborazione tra i poteri appena indicati. I modelli istituzionali ricollegabili alle categorie così individuate sono rispettivamente la forma di governo convenzionale (o assembleare) in cui il Governo è un semplice comitato esecutivo della volontà del Parlamento; la forma di governo presidenziale³² in cui il principio di

³² Schematicamente i tratti essenziali del modello teorico di governo presidenziale possono essere così individuati: il Capo dello Stato è eletto direttamente e il suo mandato ha un termine fisso; egli è allo stesso tempo anche Capo del Governo, che dirige nominando a piacere i suoi ministri (responsabili solo dinanzi a lui); infine, il Capo dello Stato non può essere rimosso per ragioni politiche con un voto di sfiducia né a sua volta può sciogliere il Parlamento e imporre elezioni anticipate. Vedi, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 378 ss.; L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, G. Giappichelli editore, Torino, 2002, p. 18; G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit. pp. 211 ss.; M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., pp. 44 ss.; ID, *La classificazione delle forme di governo*, cit., pp. 341 ss.; G. Sartori, *Il presidenzialismo*, in *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 2004, pp. 97-114.

Inoltre, vedi F. Bassi. *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, cit., pp. 48 ss. , laddove, dopo aver messo in evidenza come la prima importante realizzazione di tale principio si sia avuta nella Costituzione federale degli Stati Uniti d'America votata dalla Convenzione di Filadelfia nel 1787, si espongono le diverse motivazioni che spiegherebbero il successo della teorica di Montesquieu fra i padri fondatori, con effetti evidenti sulle relative scelte. In particolare, dopo aver ricordato la struttura federale dello Stato, l'autore imputa il favore per la formula di Montesquieu in seno alla convenzione, alla preoccupazione, comune ai Padri fondatori, di dar vita ad un esecutivo forte ed indipendente capace di bilanciare la potenza politica delle assemblee rappresentative e di difendere il loro tradizionale patrimonio giuridico da ogni eventuale attacco proveniente dagli stessi organi legislativi. Pur con qualche

perplessità, lo studioso rileva come qualcuno, discostandosi dall'orientamento prevalente, attribuisca l'accoglimento in costituzione del principio della separazione dei poteri a ragioni di ordine economico attribuendo tale scelta a quella parte dei membri della Convenzione (in realtà la maggioranza di essi) costituita da proprietari e capitalisti che aveva intravisto in quello schema di distribuzione del potere un utile strumento attraverso cui immunizzarsi da ogni eventuale tentativo di prevaricazione del legislativo che, diversamente, avrebbe potuto trasformarsi in un facile strumento di pressione nelle mani del popolo. Al di là di tali divergenze di ordine motivazionale, generale è, invece, il consenso nell'indicare la Carta federale di Filadelfia, dove il principio di separazione dei poteri ha conosciuto la sua prima realizzazione positiva, come la prova della avvenuta trasformazione della teorica di Montesquieu da canone essenzialmente politico a concreta realtà costituzionale. Infatti, è solo in seguito all'approvazione della costituzione americana che il principio in discorso entra nell'ambito della fenomenologia giuridica, rinvenendo il proprio fondamento in precisi dati della realtà normativa. Ulteriori esempi di fedele attuazione del principio di Montesquieu cui il contributo in esame fa riferimento sono le Costituzioni francesi dell'epoca rivoluzionaria e, in particolare, la Carta costituzionale del 3 settembre 1791, la Costituzione giacobina del 24 giugno 1793 e quella repubblicana del 5 fruttidoro dell'anno III. A proposito Bassi ha evidenziato come un ruolo rilevante per l'entrata nella pratica costituzionale francese della dottrina di Montesquieu fosse stato giocato dalla dottrina della sovranità popolare di Rousseau e, in effetti, proprio la formula della separazione dei poteri è stata spesso indicata come l'unico punto d'incontro delle teoriche dei due pensatori essendo giunto lo stesso Rousseau a sostenere la necessità di una separazione. Un'analisi attenta evidenzia, però, la concordanza solo apparente tra le due teoriche essendo esse ispirate da principi troppo divergenti. Mentre, infatti, nel pensiero di Montesquieu la separazione è concepita come lo strumento attraverso il quale garantire la libertà dei cittadini nei confronti dell'assolutismo regio, per Rousseau la separazione tra i poteri legislativo ed esecutivo scaturisce direttamente dal suo modo di intendere l'uno e l'altro potere con il legislativo, prerogativa del popolo, che ha ad oggetto regole generali e l'esecutivo competente, invece, dell'esecuzione di quelle regole. Quindi, rispetto allo specifico problema della separazione dei poteri, mentre

separazione conosce la sua massima applicazione non esistendo tra esecutivo e legislativo, entrambi legittimati dal voto popolare, alcun rapporto di fiducia; la forma di governo parlamentare³³ dove il Governo

Montesquieu mette in evidenza l'equilibrio intercorrente tra le assemblee legislative e il monarca e rispecchiante la contrapposizione tra i diversi ceti sociali operanti in seno alle società politiche del suo tempo, Rousseau che ritiene il potere legislativo l'unico potere cui appartiene integralmente la sovranità e identifica l'esecutivo come nient'altro che "le ministre" del legislativo, evidenzia la subordinazione tra governo e legislativo, presupponendo una posizione di assoluta parità sociale fra tutti i cittadini, titolari ciascuno di una frazione della sovranità. Naturalmente il conflitto tra i due principi della separazione dei poteri e della sovranità popolare si è concluso nelle diverse epoche storiche ora a favore dell'uno ora dell'altro. Riprendendo il discorso delle costituzioni francesi suindicate, indubbio è il prevaricare del principio della separazione dei poteri nella costituzione del 1791 dove, sulla scia di quanto era stato sancito nell'Art. 16 della *Déclaration des droits de l'homme et du citoyen*, (votata il 26 agosto 1789) e, cioè, « *toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurées, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution* », i costituenti predisposero un sistema improntato ad una separazione rigida, ovvero netta, dei poteri in cui ciascun organo veniva a configurarsi come elemento totalmente indipendente dagli altri nell'esercizio della funzione ad esso riconosciuta. Nella costituzione giacobina del 1793, mai entrata in vigore, prevalse, invece, la dottrina del Rousseau essendo in essa affermata l'unità e l'indivisibilità della sovranità senza rinviare in alcun modo al principio della separazione dei poteri. La Carta costituzionale del 5 fruttidoro dell'anno III è indicata, invece, come quella tra tutte le Costituzioni rivoluzionarie francesi che avrebbe applicato nella maniera più rigorosa la formula enunciata nel *L'esprit des lois*.

³³ Al di là del tratto fondamentale che caratterizza il modello ideale di tale forma di governo e, cioè, l'esistenza del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento le realizzazioni pratiche dello schema istituzionale ne hanno messo in luce un elevato grado di variabilità. Su questo aspetto è possibile soffermarsi oltre che nel paragrafo 2.5. di questo capitolo anche in C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 382

non è un organo indipendente dal Parlamento ma, anzi, da esso deriva ed è a questi legato dal rapporto di fiducia. L'inidoneità delle soluzioni prospettate a rispecchiare la realtà se non di tutti, almeno di una parte dei regimi contemporanei, ha indotto a una rivisitazione o meglio a un'integrazione delle classificazioni tradizionali e attraverso la commistione di elementi tipici dei sistemi parlamentare e presidenziale si è giunti alla individuazione di classi intermedie individuabili nelle forme di governo direttoriale³⁴, semipresidenziale³⁵ e, più di recente,

ss.; L. Primicerio, *ivi*; M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., p. 57 ss.; ID., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983; ID., *La classificazione delle forme di governo*, cit., pp. 313 ss.; G. Pitruzzella, *ivi*, pp. 207 ss.; G. Sartori, *I sistemi parlamentari*, *ivi*, pp.115-133, H. Nogueira Alcalá, *Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional*, cit., pp.740- 754 e, M. Covián Andrade, *La Teoría del Rombo*, cit., pp. 231-249.

³⁴Volendo riassumere i caratteri essenziali della forma di governo direttoriale si può dire che Governo e Parlamento dopo una iniziale fase di collaborazione, che si sostanzia nella derivazione parlamentare del governo (elemento tipico della forma di governo parlamentare), hanno una vita istituzionale indipendente dall'esistenza di qualsiasi rapporto di fiducia (proprio come nei sistemi presidenziali, infatti, sia l'organo di vertice del potere esecutivo che il legislativo restano in carica per un numero prestabilito di anni non essendo contemplata la possibilità di ricorrere rispettivamente alla sfiducia o allo scioglimento anticipato). Per una trattazione specifica sulla forma di governo direttoriale si rimanda, tra gli altri, a C. Mortati, *ivi*, pp. 391 ss.; M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., p. 43-44; ID., *La classificazione delle forme di governo*, cit., pp. 348 ss..

³⁵ Sinteticamente la forma di governo semipresidenziale o a componenti presidenziali e parlamentari (definisce così la forma di governo semipresidenziale L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., pp. 665ss.) vede, un Capo dello Stato direttamente eletto dal corpo

neoparlamentare o semiparlamentare³⁶ in cui il principio in esame conosce una applicazione più o meno estesa. Come è facilmente intuibile

elettorale per un periodo di tempo prestabilito (elemento presidenziale) convivere con un Governo con cui non si identifica e che è legato all'organo legislativo dal rapporto di fiducia (elemento parlamentare). Il Capo dello Stato dispone, in genere, al di là della sua tradizionale funzione di garanzia, di rilevanti poteri propri, ovvero non soggetti a controfirma, (ad. nomina del Primo Ministro e, su proposta di quest'ultimo, la nomina e la revoca degli altri membri del Governo) che gli consentono di partecipare alla determinazione dell'indirizzo politico. Per una descrizione dettagliata sulle peculiarità e sul funzionamento della forma di governo semipresidenziale si rimanda a M. Duverger, *La nozione di regime «semipresidenziale» e l'esperienza francese*, (trad. di Silvio Basile) in *Quad. cost.*, a. III, n.2, agosto 1983, pp. 259 ss.; M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, cit., p. 48 ss.; ID, *La classificazione delle forme di governo*, cit., pp. 351 ss.; G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., pp. 216 ss.; G. Sartori, *Il semipresidenzialismo*, cit., pp.135-153 e H. Nogueira Alcalá, *Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional*, cit., pp. 754-782.

³⁶ La caratteristica fondamentale di questo modello istituzionale che, ad oggi ha conosciuto una sola applicazione pratica nello Stato di Israele dal 1996 (in realtà il modello era stato introdotto nel 1992 con una riforma della Legge Fondamentale su Governo) al 2001 va individuata nell'elezione a suffragio universale diretto del Primo Ministro, contestuale a quella del Parlamento. Come nella forma di governo parlamentare anche tale modello si fonda sull'irrinunciabile esistenza di un rapporto di fiducia tra Legislativo ed Esecutivo che scandisce le fasi della vita istituzionale secondo il principio *aut simul stabunt aut simul cadent* per cui, sia in caso di sfiducia che nell'ipotesi di scioglimento anticipato, si procede a nuove elezioni simultanee per il Primo Ministro e per l'Assemblea legislativa. Per un'attenta disamina del modello teorico del semiparlamentarismo (dovuto ancora una volta a M. Duverger che definisce tale modello istituzionale prima con la formula neo-parlamentare (1956) e successivamente (a partire dal 1996) semiparlamentare e sul caso israeliano vedi E.

i risultati a cui si è pervenuti si basano su un'analisi meramente formale delle diverse realtà istituzionali che non prende in considerazione la effettiva sostanza dei rapporti politico-istituzionali con effetti inevitabilmente negativi sul valore della classificazione³⁷. Così, descrivere la forma di governo presidenziale come un sistema nel quale si attua una separazione rigida tra i poteri significa fornire una descrizione parziale delle dinamiche sottostanti il concreto

Ottolenghi, *L'elezione diretta del Primo Ministro: il caso d'Israele*, in Quad. cost., anno XIV, n.1, aprile 1994, pp. 95-108; E. Virgala Foruria, *La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria*, in Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), Nùm. 89, Julio-Septiembre 1995, pp. 119-164; M. Duverger, *le nuove frontiere della democrazia*, in Rassegna parlamentare, anno XXXVIII, n.2, aprile-giugno 1996, pp. 285 ss.; E. Ottolenghi, F. Clementi, *Le elezioni israeliane e la riforma della riforma*, in Quad. cost., 2001, pp. 370-372; L. Primicerio, *La forma di governo semiparlamentare*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007. Parlano di neoparlamentarismo M. Volpi, *La classificazione delle forme di governo*, cit., pp. 338 ss. e G. Pitruzzella, *ivi*, pp. 223 ss. (che identifica una variante «forte» e una versione «debole» di neoparlamentarismo mettendo in luce i limiti che hanno segnato l'esperienza israeliana).

³⁷ Interessante a tal proposito è la posizione di M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., pp. 231 ss. che ascrive alla mancata distinzione tra i concetti di organo e funzione il limite principale delle tipologie tradizionali basate sulla teoria della divisione dei poteri. Secondo l'autore, infatti, *una coincidenza automatica e totale tra le funzioni dello stato e gli organi ad esse corrispondenti* sarebbe impensabile dal momento che, dal punto di vista dell'effettività, il corretto funzionamento di una forma di governo può garantirsi soltanto attraverso *una certa collaborazione funzionale tra gli organi e quindi l'esistenza di campi di azione comuni, e lo stabilirsi di interferenze reciproche e di relazioni di dipendenza organica*.

funzionamento della forma di governo³⁸ trascurando tutta una parte in realtà molto importante dal punto di vista del rendimento della stessa

³⁸ A tal proposito vedi F. Bassi. *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, cit., p. 57 il quale dopo aver riassunto schematicamente le principali modalità di collaborazione tra i diversi poteri statuali da cui deriva un'attenuazione del principio di separazione dei poteri così si esprime: « E' appena il caso di avvertire che i temperamenti del principio della separazione dei poteri sono contenuti nel testo originario della Costituzione federale. Se infatti si volesse tener conto dell'evoluzione successiva del sistema nordamericano, risultante soprattutto dalla prassi costituzionale, ben maggiori sarebbero indubbiamente le deviazioni dalla formula rigorosamente intesa. Basterebbe al riguardo far cenno della venuta ad esistenza dei comitati permanenti delle Camere previsti soltanto dai regolamenti interni delle due assemblee, i quali costituiscono il più valido strumento di collegamento tra legislativo ed esecutivo ». E ancora « l'esperienza costituzionale nordamericana è preziosa in quanto ha servito a mettere senza indugi in evidenza il carattere meramente strumentale e quindi la struttura essenzialmente elastica della formula del pensatore francese. Il fatto che essa formula sia stata realizzata in seno ad una società le cui strutture erano radicalmente diverse ed in certo modo antitetiche rispetto a quelle degli ordinamenti politici europei in funzione dei quali era stata ideata e l'ulteriore circostanza che essa sia stata attuata al fine di soddisfare una esigenza politica assolutamente divergente da quella perseguita dall'autore del L'esprit des lois (garantire le libertà dei cittadini non più nei confronti del despotismo monarchico, ma bensì nei confronti del temuto strapotere delle assemblee legislative) ha dimostrato nel modo più probante che la separazione dei poteri non costituiva in ultima analisi che un accorgimento tecnico per assicurare lo svolgimento delle attività statuali nel modo reputato più idoneo in determinate condizioni storico-ambientali. Se il nostro rilievo è esatto, ne consegue necessariamente che lo stesso contenuto e cioè i lineamenti strutturali della formula ideata dal barone della Bréde non potevano avere un valore assoluto ed immutabile, dovendo gli stessi al contrario subire adattamenti e modificazioni anche profonde in funzione della particolare realtà sociologica in cui essa formula era chiamata ad operare. Non deve perciò stupire se già nella Costituzione americana, che pure è tra quelle rimaste più

forma di governo che fa riferimento alla collaborazione tra poteri attraverso strumenti di condizionamento reciproco e di controllo³⁹. Tuttavia, nonostante i rilievi appena effettuati, l'orientamento prevalente della letteratura giurispubblicistica occidentale è quello di riconoscere al principio di separazione dei poteri un certo grado di validità⁴⁰. A ben

fedeli all'insegnamento del Montesquieu, sono chiaramente avvertibili alcune deviazioni dall'archetipo: basti pensare al controllo giudiziario sulla costituzionalità delle leggi che è un istituto estraneo alla teorica dello scrittore francese ».

³⁹ Va ricordato a proposito il principio dell'equilibrio dei poteri in cui si traduce la formula dei “*checks and balances*”. A proposito dei rapporti tra principio di separazione dei poteri e quello dei “*checks and balances*”, F. Bassi, *ivi*, p. 59 scrive : « A parer nostro dovrebbe essere più esatto ritenere che il principio dell'equilibrio dei poteri lungi dal costituire una antitesi al principio della separazione organica dei poteri si ponga al contrario come il suo logico sviluppo la cui più profonda giustificazione va ricercata nel diverso tessuto politico e, quindi, nelle diverse esigenze di fondo della società in cui la formula è stata chiamata ad operare ».

⁴⁰ A proposito G. Silvestri conclude la sua trattazione sulla divisione dei poteri dello Stato affermando: « Nessun ordinamento positivo si presenta come rigorosa e coerente applicazione del principio della separazione dei poteri. Questo ultimo deve però rappresentare il punto di attrazione di ogni ordinamento costituzionale che voglia mantenere un minimo di libertà concreta » in G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione)*, cit., p. 720. Concorda sul fondamentale valore del principio di divisione dei poteri quale fondamentale garanzia da qualsiasi forma di prevaricazione di alcune formazioni politiche e sociali anche C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, anno VI, 1956, p. 411. Infine, rilevanti risultano anche le considerazioni di L. Elia, il quale a proposito del grado di importanza da riconoscere al principio di separazione dei poteri nella classificazione delle forme di governo scrive: «Va comunque tenuto presente che il criterio della maggiore o minore separazione dei poteri, pur non essendo sufficiente per chiarire tutte le differenze tra le diverse forme di governo, è pur sempre un criterio necessario soprattutto per

vedere, però, del principio tradizionale della separazione dei poteri nello stato contemporaneo è rimasto immutato soltanto una delle sue componenti originarie che è possibile individuare nella sostanziale indipendenza del potere giudiziario rispetto agli altri poteri sovrani al fine di assicurare una reale garanzia delle libertà fondamentali dei cittadini, anche se non sempre la funzione giurisdizionale è affidata al potere giudiziario in via esclusiva⁴¹. Per quanto riguarda invece la

distinguere, o meglio contrapporre, quella parlamentare e quella presidenziale», L. Elia, *Forme di Stato e Forme di governo*, in Diz. di dir. Pubbl. (diretto da S. Cassese), vol. III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 2601.

⁴¹ In effetti, l'introduzione del giudiziario come distinto terzo potere è stata spesso indicata come il più importante elemento di originalità della teoria del filosofo francese rispetto alla teoria del Locke (cui, secondo alcuni, Montesquieu si sarebbe in qualche modo ispirato). In particolare, il riconoscimento dell'indipendenza dei giudici (elemento indispensabile nel quadro della forma di libero governo perseguita dal filosofo francese) attraverso l'individuazione, sia pure ancora molto sommaria, di una funzione giurisdizionale autonoma rispetto alla funzione esecutiva avrebbe completato le premesse per la formulazione della teoria giuridica della separazione delle funzioni sovrane. L'indipendenza piena del giudiziario rispetto agli altri due Poteri dello Stato rappresenta un principio-cardine nella divisione liberale dei poteri. L'affermarsi del modello democratico-sociale di divisione dei poteri ha avuto conseguenze non trascurabili anche sulla configurazione tradizionale del potere giudiziario pur restando indiscutibile il principio della inamovibilità del giudice. In particolare, da un punto di vista funzionale anche il potere giudiziario *ha dovuto assistere a un deflusso verso la amministrazione di competenze in materie contenziose che, secondo i principi liberali, avrebbero dovuto spettargli* e ciò è facilmente riscontrabile tanto negli ordinamenti di Common Law (si pensi ad es. ai Tribunals o Commissions tipici degli Stati Uniti o della Gran Bretagna) che in quelli di Civil Law dove, seppur in misura minore, non di rado all'amministrazione sono affidati compiti di tipo giudiziale e sanzionatori. Dal punto di vista sostanziale, il rilievo maggiore attiene a quella che è stata definita attività

separazione tra potere legislativo ed esecutivo è indubbio che una modificazione rispetto all'impostazione originaria⁴² ci sia stata. E infatti,

di "integrazione creativa" del giudice conseguenza di un quadro normativo in perenne evoluzione e assai composito. In particolare, rispetto al giudice dell'età liberale che tendeva a *decidere secondo norme precise e precostituite, nulla modificando o aggiungendo ad esse*, il giudice dell'età contemporanea spinto dalla duplice necessità di *tener dietro al rinnovamento continuo e veloce di tutto il sistema normativo e di rispondere alle pressioni di una società che chiede un'applicazione del diritto adeguata ai suoi nuovi bisogni* pur esercitando le sue funzioni nel rispetto di precise disposizioni normative, *lavora anche come un rilevante, attivo cooperatore allo sviluppo dell'intero ordinamento. In nome di valori e principi egli assai più spesso di una volta si getta nel flusso del diritto in divenire e cerca di indirizzarne in qualche misura il corso o almeno di conciliarne le diverse tendenze, spesso tra loro disarmoniche*. Così, G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, cit., pp. 61 ss. E, ancora lo stesso G. Bognetti, p.87, propone una definizione del giudiziario in base all'attuale configurazione della divisione dei poteri secondo cui esso potrebbe identificarsi come la « funzione del garantire, in via definitiva, da una posizione di indipendenza e di «terzietà», la corretta applicazione del diritto alle situazioni concrete, sia nei confronti dei soggetti privati sia nei confronti dei soggetti pubblici; contribuendo al contempo, con le proprie pronunce, allo sviluppo del diritto stesso, pur nel rispetto del preminente ruolo che in proposito il sistema assegna ai Poteri «politici» ».

⁴² Il riferimento è al *modello liberale o classico* della separazione dei poteri che distingue nettamente le funzioni dello Stato in: 1) *funzione normativa o legislativa* (cui è connesso il potere di porre norme generali e astratte vincolanti per gli altri due poteri e con il compito specifico di formare o rinnovare l'ordinamento giuridico di una data comunità sociale); 2) *funzione esecutiva* (cui è connesso il dovere di curare l'interesse pubblico attraverso il ricorso a specifici atti e nel rispetto delle norme poste dal potere legislativo); *funzione giurisdizionale* (cui si riconosce il compito di decidere delle controversie sorte in conseguenza alla violazione di norme giuridiche infliggendo, ove necessario, le specifiche sanzioni). Tale impostazione, riflesso di una concezione dello Stato quale strumento attraverso cui garantire la sicurezza delle persone e dei loro

superata la concezione tradizionale che attribuiva al legislativo la funzione normativa (della cui applicazione ai casi concreti si sarebbe dovuto occupare l'esecutivo) e affermatosi il criterio per cui spetta all'esecutivo dare impulso all'intera attività dello Stato ricorrendo talvolta proprio allo strumento della normazione (ad es. attraverso i decreti legge e i decreti legislativi)⁴³, la distinzione tra organo legislativo

diritti, da un lato rifiuta qualsiasi forma di reciprocità tra i Poteri dello Stato che, qualora prevista, non avrebbe più garantito certezza alle posizioni giuridiche dei soggetti e, dall'altro, rispecchia un dislivello tra le funzioni statali in cui il Legislativo diventa il «*Palladio delle libertà della persona*» ovvero il potere che, definendo attraverso le sue norme generali ed astratte i diritti e i doveri delle persone, *segna i binari obbligati per lo sviluppo delle altre due funzioni statali*. Su questo punto e sul ruolo storico della divisione dei poteri in età liberale vedi, tra gli altri, G. Bognetti, *ivi*, pp. 24 ss.

⁴³ Vedi a proposito, G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione)*, cit. p. 712, il quale nel descrivere la nuova realtà afferma: « L'integrazione Stato-società civile e il conseguente venir meno, anche nella teoria, dei confini rigorosi tra legislazione e amministrazione ha determinato la diffusione della funzione normativa in quasi tutti i centri di potere dell'ordinamento ». In particolare, un cambiamento in tal senso si sarebbe realizzato con l'affermarsi dello stato «interventista». Il riconoscimento agli individui di diritti nuovi rispetto ai tradizionali diritti di libertà e configurabili come diritti politici e diritti sociali avrebbe spinto i maggiori ordinamenti occidentali, a partire dalla seconda metà del XX secolo, a transitare, nell'organizzazione del rapporto stato-società civile, da un modello basato sulla «*separazione*» a un modello basato invece sulla «*cooperazione*» in cui lo stato è direttamente impegnato a promuovere lo sviluppo economico e sociale della collettività anche attraverso interventi a favore delle categorie più deboli onde garantire un'uguaglianza non solo formale ma anche sostanziale tra i cittadini. Da un punto di vista pratico l'adozione del modello interventista si è tradotta nell'esigenza di garantire una normazione maggiore, sempre «nuova» e eventualmente *ad personam*. Di fronte a questo bisogno che il Potere

e organo esecutivo sembra permanere in funzione di un mero principio organizzatorio⁴⁴ al fine di garantire uno svolgimento ordinato e, soprattutto, coordinato delle attività statuali e assicurare - almeno in via tendenziale - che alla cura di determinati interessi provveda l'apparato o l'organo ritenuto strutturalmente più idoneo⁴⁵.

Concludendo: rispetto alla formula originaria di Montesquieu importanti innovazioni hanno interessato il principio di separazione dei poteri nei sistemi istituzionali contemporanei. Infatti, se da un punto di vista formale i modelli di forma di governo, in cui tale principio trova indistintamente attuazione, sembrano essere transitati da un'epoca

legislativo non può soddisfare da solo, gli ordinamenti statali si sono orientati in una duplice direzione e, cioè, hanno optato per un modello di divisione del potere o verticale o orizzontale. In base allo schema teorico del modello di divisione verticale una parte della funzione normativa è stata trasferita ai legislativi degli enti periferici (ad es. le Regioni) e, quando la divisione ha operato "verso l'alto", importanti poteri normativi sono stati trasferiti ad enti sovranazionali (ad es. l'U.E.). La scelta di un modello di divisione orizzontale dei poteri, ha, invece, fatto sì che quote rilevanti di potere normativo fossero riconosciute non solo al vertice del potere esecutivo ma anche a una gran quantità di organi amministrativi generando *una poderosa traslazione di poteri normativi dal legislativo alla pubblica amministrazione*. Così, G. Bognetti, *ivi.*, pp. 55 ss.

⁴⁴ Su tale punto vedi ancora G. Silvestri, *ivi.*, p. 713 il quale conclude la sua argomentazione sul significato attuale della separazione dei poteri asserendo: « *In definitiva, la separazione dei poteri è il principio ordinatore dei rapporti tra una pluralità di unità sistemiche tra le quali sono variamente distribuite le tre funzioni fondamentali dell'ordinamento* ».

⁴⁵ L'idoneità dell'organo o dell'apparato a soddisfare un determinato interesse è valutata in tal caso sostanzialmente con riferimento agli effetti che sono collegati ai propri atti giuridici.

all'altra senza subire mutamenti tali da metterne in discussione la caratterizzazione originaria, su un piano più strettamente pratico, che punta alla comprensione delle dinamiche interne di ciascun sistema è, invece, possibile cogliere il mutamento e comprendere anche la diversa attuazione nonché il valore che il principio in oggetto conosce negli ordinamenti contemporanei.

Il fatto che ancora oggi tale principio costituisca un'idea-forza nell'organizzazione politico-giuridica degli Stati dimostra non solo la sua irrinunciabilità in quanto fondamentale garanzia da qualsiasi forma degenerativa di esercizio del potere ma anche la sua capacità di adattamento a realtà sociologiche diverse.

La ricostruzione problematica della "metamorfosi" storico-politica del principio ha permesso di attribuire il valore di principale elemento determinante al mutato rapporto tra Stato e società civile. In particolare, il superamento della cultura individualistica dell'Ottocento e l'affermarsi del modello di Stato democratico-sociale ha ridefinito, secondo un modello di "ingerenza cooperativa"⁴⁶, tale rapporto, con lo Stato che, rispetto al passato, attraverso *interventi stabilizzatori e promozionali*⁴⁷ soprattutto a favore delle categorie più deboli, è impegnato in prima persona a garantire non solo i tradizionali diritti fondamentali dell'individuo ma anche una nuova categoria di essi, definiti « sociali».

Nel considerare la ridefinizione di questo rapporto, inoltre, non si può non tener conto dei nuovi fenomeni socio-economici che da tempo incidono sull'organizzazione economica e politica dei sistemi

⁴⁶ Così G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, cit., p.155.

⁴⁷ Qualifica così gli interventi dello Stato nella società, G. Bognetti, *ibidem*.

istituzionali contemporanei e sinteticamente identificati col termine globalizzazione⁴⁸.

⁴⁸ Proprio la globalizzazione dell'economia unita alla nascita di diversi organismi internazionali avrebbe, secondo alcuni, determinato la fine dello stato sovrano tipico della tradizione occidentale. Tale atteggiamento si spiega, tuttavia, in connessione con una particolare idea della sovranità nata nell'ambito della dottrina giuspositivistica tedesca del tardo Ottocento e poi profondamente radicata nella cultura giuridica dei Paesi di Civil Law. Secondo tale concezione la sovranità dello Stato si manifesterebbe su un duplice livello uno interno e uno esterno allo Stato. La sovranità "interna" consentirebbe allo Stato di affermarsi come il sommo potere d'imperio all'interno dei confini nazionali e di scegliere, nella fase costituente anche la forma di stato e di governo. All'esterno, invece, la sovranità garantirebbe allo Stato l'indipendenza rispetto agli altri Stati o organismi internazionali, un'indipendenza tale per cui nessuna norma dettata da autorità esterne potrebbe avere efficacia all'interno dei confini statali senza lo specifico consenso dello Stato. Tuttavia, uno sguardo alla storia costituzionale dei vari stati occidentali rivela immediatamente l'inattuabilità di tale concezione della sovranità configurandosi essa sempre e, conformemente ai principi propri di ogni epoca storica, come un potere sì di imperio (verso l'interno e l'esterno) ma come un potere *pur sempre circoscritto e, come tale variamente estensibile o comprimibile*. Se da un lato è innegabile che nella situazione attuale, rispetto alle epoche passate, il flusso di norme generali e particolari di origine internazionale che vincolano direttamente gli Stati e le loro popolazioni si è enormemente accresciuto, dall'altro è altrettanto vero che, in molti settori della vita pubblica, il potere dello stato è rimasto *largo e sostanzioso*. Spesso, anche la scelta degli Stati a decentrarsi, optando per modelli federali o regionali, è stata interpretata come una perdita di sovranità da parte dello Stato ma, a ben vedere, ancora una volta bisogna smentire tale intuizione valutando piuttosto tale scelta in funzione della volontà di garantire, attraverso la ripartizione di compiti tra enti territoriali diversi, risposte il più efficienti possibili alle istanze sociali e funzionali di un sistema ormai "*multidimensionale*". Vedi Bognetti, *La divisione dei poteri*, cit., pp.163 ss.. Inoltre, al di là della presunta fine dello Stato sovrano la liberalizzazione dei mercati, con la sua diffusa tendenza alla deregolazione nelle

Il cambiamento, quindi, è l'effetto di una duplice pressione che ha agito su due livelli diversi. Uno interno allo Stato e l'altro esterno ad esso. Dal primo punto di vista, il richiamo è all'affermarsi del modello di Stato « interventista » e quindi all'insieme dei mutamenti cui si è già fatto riferimento. Al secondo livello, invece, è collegata, innanzitutto, l'apertura degli ordinamenti nazionali a organizzazioni internazionali o realtà istituzionali sovranazionali (vedi ad es. l'Unione Europea) ma anche l'influenza che su di essi ha esercitato il processo di globalizzazione. Per quanto distinti i due livelli devono in realtà essere considerati secondo una prospettiva complementare per giungere a una determinazione il più possibile esaustiva del grado in cui oggi si realizza la separazione dei poteri negli ordinamenti contemporanei e, soprattutto, quali sono i cambiamenti rispetto al modello tradizionale.

economie interne degli stati e la parziale riduzione dei profili pubblicistici del modello sociale, non di rado ha indotto a ipotizzare addirittura la fine dello stato «sociale» e un ripristino del modello liberale non solo nel campo economico ma anche in quello dell'organizzazione dei poteri. Un esame approfondito della realtà smentisce immediatamente il dubbio appena citato giacché l'intervento regolatore dello Stato non è riuscito a sovvertire, facendolo retrocedere, il modello della divisione dei poteri affermatosi nel Novecento. A proposito dell'infondatezza del dubbio relativo alla reviviscenza del principio liberale di separazione dei poteri come conseguenza della liberalizzazione, G. Bognetti, *ibidem*, così si esprime: « Dunque, non vi sono segni che la (parziale) liberalizzazione degli ordinamenti nei settori della disciplina giuridica dell'economia abbia di riflesso indotto una qualsiasi reviviscenza della classica divisione liberale dei poteri, con le sue semplici strutture geometriche riecheggianti, nella loro eleganza, lo stile architettonico dorico della Grecia antica o quello della Firenze brunelleschiana. Piuttosto i segni più recenti indicano invece una accentuazione dei caratteri barocchi che sono propri della nuova divisione dei poteri venuta a piena prevalenza nel Novecento in Occidente ».

Ciò che immediatamente si percepisce è un mutamento nella natura e nella distribuzione delle funzioni statali, nonché una ridefinizione dello stato-apparato tradizionale che, accanto ai tre Poteri tradizionali (esecutivo, legislativo e giudiziario), accoglie nuovi Poteri cui sono attribuite nuove funzioni.

Schematicamente è possibile racchiudere quanto appena detto in due punti, e cioè:

➤ Il delinearli di nuove funzioni. Tra queste particolare rilievo è attribuito alla *funzione di indirizzo politico*⁴⁹ e alla *funzione di garanzia giurisdizionale della Costituzione* che presuppone un controllo di tutti i poteri dello stato incluso il Legislativo⁵⁰ con effetti rilevanti sugli attuali assetti statali.

⁴⁹ Per una trattazione specifica di detta funzione si rimanda al paragrafo successivo. Tuttavia, l'indirizzo politico può essere sinteticamente definito come « *la determinazione delle linee fondamentali di sviluppo dell'ordinamento e della politica interna ed estera dello Stato, nonché la cura della messa in opera e della piena attuazione delle suddette linee di sviluppo*» così, G. Bognetti, *ivi*, p. 78.

⁵⁰ In particolare, G. Bognetti, *ivi*, p. 80 descrive la funzione del Legislativo negli assetti statali contemporanei come « *la funzione della solenne convalidazione, della eventuale integrazione, e della eccezionale, ipotetica reiezione dell'indirizzo politico stabilito dal Potere governante dello Stato*». Per quanto riguarda, invece, le modalità attraverso cui negli ordinamenti contemporanei viene praticamente attuato il controllo di costituzionalità è da rilevare la presenza di due fondamentali modelli di riferimento quali il modello del controllo accentrato in cui il sindacato di costituzionalità è attribuito ad un organo *ad hoc* (si pensi ad es. alla Corte Costituzionale italiana) e il modello del controllo diffuso in cui il giudizio di costituzionalità può essere espresso da tutti i giudici.

➤ La nascita e l'affermazione di nuovi poteri. In quest'ambito si inseriscono diversi rilievi collegati all'inserimento dello Stato in un sistema giuridico internazionale e all'importanza che ciò determina al suo interno per le nuove funzioni di cui al punto precedente. Certamente il flusso di obblighi normativi di origine internazionale o comunque sovranazionale nonché i condizionamenti socio-economici gravanti sugli stati in virtù del particolare periodo storico ed economico che vive la comunità internazionale da un lato, hanno fatto parlare di una crisi della sovranità statale⁵¹ ma dall'altro, hanno dimostrato la validità di un modello imperniato sulla centralità del Potere governante⁵². Nonostante l'operare nei vari ordinamenti di diversi modelli istituzionali comune è la consapevolezza della necessità di disporre di un Potere governante

⁵¹ Vedi nota ⁴⁸.

⁵² Il riferimento è chiaramente al potere esecutivo e quindi all'organo o agli organi da cui esso è detenuto nelle diverse forme di governo. In particolare, si suole riassumere il punto essenziale della nuova divisione democratica e sociale dei poteri nella formula «centralità del governo o Potere governante» così G. Bognetti, *La divisione dei poteri*, cit., p. 91.

Proprio la necessità di rispondere in maniera immediata agli stimoli e ai bisogni dei mutati contesti entro cui operano gli ordinamenti statali ha finito per concentrare ingenti quote di potere nelle mani dei capi di governo dando vita ad una versione più "personalista" del potere esecutivo. Tale tendenza che suole definirsi, appunto, *personalizzazione del potere* è stata attribuita alla concomitanza di una pluralità di fattori nelle società contemporanee. Tra questi, al di là della personalità del leader ovvero della sua capacità di giocare un ruolo rilevante all'interno di un sistema istituzionale policentrico, hanno un ruolo importante fattori come l'internazionalizzazione della politica, il ruolo dei mass-media come fondamentale canale di comunicazione, la "crescita" dello Stato. Tuttavia per una trattazione più specifica del tema si rimanda al capitolo III.

stabile che, rispetto al vecchio potere legislativo, sia in grado di rispondere in maniera immediata ed efficiente, nonché coerente, agli stimoli e ai bisogni di sistemi istituzionali in perenne evoluzione dislocati su più livelli (e per questo spesso definiti policentrici quanto alla titolarità della potestà di imperio)⁵³. È al Potere governante che spetta principalmente la funzione di indirizzo politico, nonché il compito, assai delicato per le conseguenze che vi si ricollegano, di vigilare sulla regolare esecuzione delle norme e delle direttive che promanano da autorità o organismi internazionali o sovranazionali. È, ancora, lo stesso Potere governante a svolgere un ruolo di primaria importanza nelle relazioni internazionali curando in prima persona i rapporti con gli altri Stati o, comunque, con le autorità internazionali e gli organismi anche economici con cui lo Stato entra in contatto in un'economia globalizzata. Strettamente collegato al ruolo del Potere governante è il ruolo della Pubblica Amministrazione negli ordinamenti contemporanei cui talvolta le stesse costituzioni formali riconoscono una certa indipendenza e autonomia dal potere esecutivo al cui imperio il più delle volte rimane vincolata soltanto quando ciò sia necessario a garantire l'attuazione il più possibile "armonica" dell'indirizzo politico. Infine, la natura policentrica dello stato ha rafforzato la necessità di garantire la Costituzione da un diritto divenuto, ormai, estremamente

Propone un'interessante trattazione sulle novità istituzionali registrate in Italia negli ultimi anni in seguito al rafforzamento dell' Esecutivo, P. Caretti, *Il rafforzamento dell'Esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare*, in G. Rolla (a cura di), *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991.

*fluido*⁵⁴ attribuendo nuova rilevanza al ruolo delle Corti⁵⁵. La comprensione della dinamica dei rapporti tra i Poteri dello Stato nonché l'evoluzione non può essere dissociata dall'esercizio del sindacato di costituzionalità da parte delle Corti. Il valore da attribuire ad esso si ha su due diversi livelli: da un punto di vista istituzionale l'attività delle corti ha funzionato da freno ma talvolta anche da stimolo per l'attività dei tradizionali Poteri politici (governo e parlamento); da un punto di vista, invece, di creazione del diritto non può non rilevarsi come attraverso una "reinterpretazione creativa" le Corti delle diverse democrazie occidentali hanno contribuito ad ampliare la gamma dei diritti fondamentali attraverso l'individuazione di diritti c.d. di "terza" e "quarta generazione" che includono i nuovi diritti alla salute, all'ambiente salubre, alla sicurezza collettiva.

2.2. *Il criterio della titolarità dell'indirizzo politico*⁵⁶.

⁵⁴ Così G. Bognetti, *ivi.*, p.71.

⁵⁵ Sul nuovo ruolo delle Corti con riferimento all'esperienza istituzionale italiana vedi, S.Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè editore, Milano, 1993, pp. 138-139.

⁵⁶ Per una trattazione completa sull'indirizzo politico vedi, tra gli altri, T. Martines, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, vol.XXI, Giuffrè editore, pp.134 ss.. In particolare l'autore dopo aver definito l'indirizzo politico « *come la manifestazione di una volontà armonica e coerente da parte di uno o più soggetti in funzione del conseguimento di un fine politico* » ,che a sua volta è definito come « *quel fine verso il*

quale la comunità orienta ed indirizza la sua condotta e per il cui conseguimento essa svolge l'azione di governo» propone un' interessante disquisizione sull'attività di indirizzo politico all'interno dei contesti politico-istituzionali soffermandosi specificamente su aspetti come la titolarità dell'indirizzo politico e l'individuazione degli atti di indirizzo nonché sul rapporto tra indirizzo politico e principio della sovranità popolare ovvero sul rapporto tra indirizzo politico e funzioni dello Stato o, ancora sul rapporto tra indirizzo politico, partiti politici e sindacati.

Vedi anche M. Dogliani, *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in G. Rolla (a cura di), *cit.*, pp. 7 – 29. Dopo alcune precisazioni iniziali sulla genesi del concetto di indirizzo politico l'autore si sofferma sulle diverse definizioni che del concetto di indirizzo politico dà la cultura giuridica italiana. In particolare, l'autore distingue, attraverso un'attenta e dettagliata analisi: 1) un concetto «naturalistico» o «esistenziale» di indirizzo politico che si configurerebbe *come il risultato di una ricostruzione condotta ex post sulla base di una serie di dati forniti dall'attività dei soggetti politici e degli organi costituzionali*; 2) una concezione dell'indirizzo politico secondo cui esso dovrebbe percepirsi *come il contenuto di un particolare tipo di atti, anche molto diversi tra di loro, ma caratterizzati dal fatto di esprimere una variamente intensa forza vincolante nei confronti dell'attività di organi costituzionali* e, infine, 3) una idea dell'indirizzo politico come attività ovvero *non più effetto di atti, né il loro contenuto, ma direttamente il fare che li produce*. Ancora lo stesso M. Dogliani in *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene Editore, Napoli, 1985, dedica alle interpretazioni dell'indirizzo politico e ai suoi rapporti con il diritto costituzionale un intero contributo. Particolarmente interessanti, soprattutto per le valutazioni opposte che vengono date dell'indirizzo politico, risultano le teorie di C. Mortati e V. Crisafulli ivi esposte. Per il primo, infatti, l'indirizzo politico è una funzione dello Stato che come *proiezione della continuità della costituzione e strumento della sua normatività e del suo adeguamento storico continuo* può essere concepito come una vera e propria fonte del diritto. Rispetto al primo, Crisafulli, invece, considera l'indirizzo come un'attività intrinsecamente non giuridica che diventa tale solo quando è giuridicamente regolata e i cui atti non possono concepirsi come fonti del diritto.

Superata per certi aspetti la classificazione delle forme di governo basata esclusivamente sul principio “classico” della separazione dei poteri in ragione delle motivazioni suindicate, un ulteriore criterio cui la dottrina ha fatto ricorso nella sua opera di classificazione è quello inerente alla individuazione dell’organo titolare della funzione di indirizzo politico⁵⁷. In effetti, proprio la volontà di superare le classificazioni tradizionali in cui ciò che prevale è una visione statica delle forme di governo e di cogliere, invece, il naturale dinamismo⁵⁸ insito nel funzionamento di ciascun sistema istituzionale, ha portato

⁵⁷ A proposito P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 1988, p. 112, così si esprime: « *Ma il criterio di classificazione più opportuno, nell’epoca presente, appare, invece, costituito dalla determinazione dell’organo competente a tracciare l’indirizzo politico generale (indirizzo che deve poter essere sempre ricondotto, per via più o meno immediata, alla volontà della maggioranza dei cittadini)* ».

Inoltre il ricorso al concetto di indirizzo politico, situato a metà strada tra diritto costituzionale e scienza politica testimonia, ancora una volta, la necessità di far ricorso all’interdisciplinarietà in tema di forme di governo. A proposito, va tuttavia precisato che il ricorso a tale criterio è tipico della dottrina italiana nel senso che, altrove, non è utilizzato nella classificazione delle forme di governo.

⁵⁸ Concorda su questo aspetto M. Dogliani, *Spunti metodologici per un’indagine sulle forme di governo*, cit., p. 232, quando nella sua disamina dei criteri distintivi adottati per la classificazione tradizionale delle forme di governo, a proposito dell’indirizzo politico scrive: « In questo modo l’indagine mette in luce gli aspetti dinamici delle forme di governo, e diventa, per definizione, realistica, in quanto, nel determinare in concreto la partecipazione dei diversi organi, col loro peso politico specifico, a questa funzione, si rende possibile cogliere quei meccanismi, e quelle prassi o convenzioni che si sono create e che influenzano il sistema di governo, facendolo evolvere verso una o un’altra direzione ».

all'affermazione di questo criterio. La classificazione risultante dalla sua applicazione ha distinto le forme di governo in: costituzionale pura (monarchica o presidenziale), costituzionale parlamentare (monarchica o repubblicana), costituzionale direttoriale (repubblicana) a seconda che la titolarità dell'indirizzo politico sia riconosciuta rispettivamente al Capo dello Stato (Re o Presidente della Repubblica), al raccordo Parlamento-Governo (in questo caso il Parlamento approva in ultima istanza l'indirizzo politico delineato dal Governo, politicamente responsabile dinanzi al primo) o all'organo collegiale che svolge contemporaneamente le funzioni di Governo e di Capo dello Stato⁵⁹. Tuttavia nemmeno tale classificazione è indenne da critiche. Innanzitutto essa inserisce nella stessa categoria esperienze qualitativamente diverse, come la monarchia costituzionale e la forma di governo presidenziale. La seconda critica, ancora più importante qualora si consideri il criterio della titolarità dell'indirizzo politico come lo strumento attraverso cui cogliere l'aspetto dinamico e di tipo funzionale che intercorre tra gli organi costituzionali nel funzionamento concreto del modello istituzionale adottato, è quella per cui l'indirizzo politico (sia che esso venga considerato nell'accezione di semplice attività che in quella di vera e propria funzione statale) presenta un'intrinseca complessità che non può essere sintetizzata nell'attività di un solo organo⁶⁰. Se è vero, infatti, che nelle forme di governo contemporanee l'indirizzo politico è strettamente e prevalentemente legato all'attività del potere esecutivo,

⁵⁹ Vedi tra gli altri, M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., pp.86-87; P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 112 ss.

⁶⁰ Sulla complessità di tale funzione con riferimento specifico anche all'Italia vedi, A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., pp. 67 ss..

non può negarsi una compartecipazione all'esercizio di tale funzione anche di poteri costituzionali diversi, in primo luogo quello legislativo⁶¹. Ciò spiega perché nonostante ancora oggi la validità di questo criterio non sia stata completamente eclissata, esso sia stato riproposto in combinazione con altri (come ad es. il titolo di legittimazione dell'organo titolare dell'indirizzo) e sia stata sottolineata la difficoltà di individuare a priori tale organo in una forma di governo, come quella semipresidenziale, caratterizzata dalla compresenza di un Capo dello Stato e un Governo, entrambi legittimati dal voto popolare (per questo si parla anche di esecutivo "bicefalo")⁶². Anche in quest'ambito, quindi, è possibile sostenere la validità di alcuni dei rilievi effettuati a proposito

⁶¹ Nella sua trattazione circa i diversi criteri di classificazione delle forme di governo, P. Biscaretti di Ruffia a proposito del criterio dell'indirizzo politico precisa: « Per indirizzo politico generale si vuole qui indicare l'orientamento specifico che viene impresso, in primo luogo, all'attività di governo ed esecutiva, e, in secondo luogo, anche alla stessa attività legislativa (non solo, in casi particolari, mediante l'emanazione di appositi atti normativi del Potere Esecutivo, ma anche, in via ordinaria, mediante l'iniziativa delle leggi o, quantomeno, la competenza ad emanare messaggi al Parlamento) » in P. Biscaretti di Ruffia, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., p. 112 . Inoltre, G. Silvestri, *Poteri dello Stato* (divisione dei), cit., p. 719 sostenendo l'impossibilità di configurare l'indirizzo politico come una funzione esclusiva dell'esecutivo anche nei regimi presidenziali scrive « La formazione dell'indirizzo politico è «comune» a parlamento e governo anche nei regimi cosiddetti presidenziali, come quello statunitense, dove non vale più la differenza tra parlamento che fa le leggi e Presidente che le esegue, ma si deve più coerentemente parlare di un'amministrazione che propone le linee di indirizzo politico e di un Congresso che può accettare, emendare o respingere ».

⁶² G. Sartori definisce la forma di governo semipresidenziale da lui definita specificamente come " *governo duale*".

della funzionalità del principio di separazione dei poteri. Ancora una volta si rende necessario, per comprendere la configurazione attuale della funzione in esame, il riferimento alla struttura “multilivello” degli ordinamenti contemporanei. Senza spingerci oltre il “livello europeo” (come proiezione all’esterno dello Stato-apparato) e considerando la struttura decentrata (in senso federale o regionale) di gran parte degli Stati contemporanei è possibile notare come la *struttura reticolare*⁶³ e non più gerarchica degli attuali assetti istituzionali abbia prospettato una struttura assai composita dell’indirizzo politico per la cui comprensione non è più sufficiente un’analisi incentrata sui rapporti interorganici tra i Poteri principali dello Stato-apparato.

In definitiva, la *complessità ordinamentale*⁶⁴ scandisce il percorso dell’indagine conoscitiva anche in quest’ambito consentendo di definire l’indirizzo politico come un insieme ordinato e, al contempo, unitario e complesso, in cui ogni singola parte è legata funzionalmente e strutturalmente alle altre nel perseguire il fondamentale obiettivo di orientare l’azione del potere pubblico all’interno e all’esterno dei confini nazionali in forza di un interesse generale superiore e predeterminato.

⁶³ Così A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., p.73.

⁶⁴ Descrive in questi termini la situazione degli attuali assetti istituzionali, A. Deffenu, *ivi*, p. 72.

2.3. *La legittimazione unica o separata del Parlamento e del Governo: forme di governo monistiche e dualistiche.*

Un'ulteriore distinzione operata nell'ambito della classificazione delle forme di governo è quella tra forme di governo *monistiche* e *dualistiche*. Nonostante tale distinzione, nata molto tempo fa, sia molto utilizzata dalla dottrina italiana più recente, non esiste tra gli studiosi univocità di vedute circa il criterio da porre a fondamento della distinzione. Per una parte della dottrina il criterio da prediligere è quello relativo alla *composizione del potere esecutivo* e quindi a seconda che al vertice del potere sia posto un unico organo (Governo o Capo dello Stato) o entrambi, la distinzione risultante è tra forme di governo *ad Esecutivo monista* (presidenziale, parlamentare e direttoriale) e *ad Esecutivo dualista* (parlamentare, semiparlamentare e semipresidenziale). Ma tale criterio è suscettibile di una critica immediata rinvenibile nella predilezione che ancora una volta sembra accordarsi a una visione statica dei rapporti tra organi costituzionali. Proprio questo sarebbe alla base di quella che è stata riconosciuta come la maggiore incongruenza della classificazione e cioè l'esclusione dalle forme di governo dualistiche di quella presidenziale degli USA (dove la presenza di un esecutivo monocratico impersonato dal Presidente ha giustificato la collocazione tra le forme di governo monistiche) e l'inclusione, invece, della forma di governo parlamentare (dove il Presidente è eletto dal Parlamento)⁶⁵ e di quella monarchica.

⁶⁵ Tale impostazione riflette a ben vedere una percezione del dualismo ormai superata. Del dualismo originario che aveva caratterizzato la monarchia costituzionale e la prima fase della forma di governo parlamentare e, cioè, la presenza di un Re e un Parlamento

Più appropriato a distinguere le forme di governo in *monistiche* e *dualistiche* è risultato il criterio relativo ai modi attraverso i quali viene garantita la legittimazione democratica degli organi posti al vertice del potere legislativo e del potere esecutivo⁶⁶. Ne deriva che saranno definite *monistiche* quelle forme di governo in cui esiste un unico circuito di legittimazione democratica (ovvero un'unica elezione) attraverso il quale il corpo elettorale designa i suoi rappresentanti in Parlamento e il Governo deriva la sua investitura dal potere legislativo⁶⁷. *A contrario* le forme di governo *dualistiche* sono quelle in cui la legittimazione democratica degli organi di vertice del potere legislativo e di quello esecutivo si realizza attraverso il ricorso a due circuiti distinti e separati

espressione e rappresentanti di classi diverse, l'unica flebile traccia che potrebbe essere rinvenuta nelle forme di governo parlamentari contemporanee è la definizione costituzionale dei poteri del Capo dello Stato e la sua collocazione formale prevalentemente all'interno del potere esecutivo. Tuttavia, un'attenta lettura dei testi costituzionali sembra annullare anche questo piccolo collegamento facendo emergere un'istituzione, quale appunto il Capo dello Stato, per lo più estranea alla funzione di indirizzo politico e con poteri prevalentemente di rappresentanza dello Stato, di garanzia e di controllo. Vedi, M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., p.88.

⁶⁶ Così, L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit., pp. 35 ss.. In senso analogo si veda M. Volpi, *ivi.*, p.89; G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., p.206.

⁶⁷ La procedura prevista per l'investitura del governo fa sì che le forme di governo monistiche possano essere definite anche *a legittimazione mediata o indiretta del Governo*. Il legislativo, infatti, proprio perché direttamente legittimato dal corpo elettorale, è *l'unico organo dotato di potere «legittimante», ossia in grado di assicurare quel raccordo con il demos di cui ogni governo ha bisogno in un regime democratico*. Così, L. Primicerio, *ivi*, pp. 37- 38.

di legittimazione democratica (quindi, due elezioni)⁶⁸. Individuate così le caratteristiche salienti della distinzione possono includersi tra le forme di governo *monistiche* la forma di governo parlamentare (tanto repubblicana quanto monarchica) e quella direttoriale; le forme di governo *dualistiche* includerebbero, invece, la forma di governo presidenziale, quella semipresidenziale e quella neoparlamentare o semiparlamentare⁶⁹. Tuttavia, la partizione delle forme di governo in *monistiche* e *dualistiche* basata sulle modalità attraverso cui viene

⁶⁸ Rispetto al caso precedente, l'elezione dell'esecutivo nelle forme di governo dualistiche (che, di riflesso, possono definirsi *a legittimazione diretta dell'esecutivo*) si configura come atto di democrazia diretta da parte dell'elettorato senza altre intermediazioni istituzionali. Vedi, L. Primicerio, *ibidem*. In particolare, la distinzione basata sulla legittimazione popolare diretta o indiretta del Governo riprende sostanzialmente quella elaborata da M. Duverger tra *democrazie immediate*, basate sulla derivazione elettorale dell'esecutivo e *democrazie mediate*, in cui l'esecutivo è il frutto di accordi post-elettorali tra i partiti. È stato rilevato che la derivazione elettorale del vertice dell'esecutivo non configura comunque un'ipotesi di democrazia diretta o immediata. In effetti, il titolare del potere esecutivo pur essendo designato dal popolo non esercita il suo potere in modo assoluto ma nell'esercizio delle sue funzioni o è chiamato a collaborare col legislativo attraverso una continua e instancabile operazione di mediazione (che assicura quel legame con il *demos* indispensabile in uno stato costituzionale democratico) oppure, quand'anche gli sia riconosciuta la possibilità di esercitare il suo potere in modo libero e personale, si innescherà comunque una certa responsabilità politica nei confronti del corpo elettorale che sarà fatta valere al momento della successiva tornata elettorale (massima espressione della *democrazia delegata*) in M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., p. 92.

⁶⁹ Tra le esperienze del passato sono da considerarsi dualistiche la monarchia costituzionale e il parlamentarismo dualistico, entrambe caratterizzate dalla preminenza dell'esecutivo.

garantita la legittimazione degli organi di indirizzo necessita di un'ulteriore specificazione, attraverso l'esame di quello che potremmo definire un corollario del criterio principale e che sposta l'analisi anche sul versante dei meccanismi istituzionali della responsabilità politica sulla base del principio per cui "*chi ha diritto a conferire la legittimazione a governare ha anche il titolo per sottrarla attraverso i meccanismi della responsabilità politica*"⁷⁰. In effetti, pur volendo limitare la riflessione ai due modelli più rappresentativi (in termini di diffusione, si intende) delle due categorie quali la forma di governo presidenziale e quella parlamentare risulta innegabile la validità della relazione di reciproca dipendenza tra i due parametri appena enunciati⁷¹.

⁷⁰ Così, L. Primicerio, *ivi*, p.40. Sulle componenti che confluiscono nel principio di responsabilità politica, interessanti risultano le osservazioni di G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., pp. 176 ss. e, ancora, per una trattazione molto dettagliata sulla nascita, la natura e l'evoluzione storica della nozione di responsabilità politica nonché sulle modalità attraverso cui essa incide sulla vita istituzionale vedi ID, *Responsabilità politica* (voce), in Dig. Disc. Pubbl., XIII, UTET, Torino, 1997, pp. 289 ss.; G.U. Rescigno, *Responsabilità (dir.cost.)*, in Enc. Dir., XXXIX, Milano, 1988, pp. 1344 ss. e P. Caretti, *Responsabilità politica* (voce), in Enc. Giur., XXVII, Treccani, Roma, 1991.

⁷¹ In verità un'attenuazione della validità di tale relazione può cogliersi rispetto alla forma di governo direttoriale, in cui la derivazione parlamentare del Governo non presuppone una responsabilità di questi nei confronti del primo, ovvero non include tra le prerogative del Legislativo il potere di esprimersi sulla permanenza in carica del Governo. Una volta avutasì l'elezione, infatti, Legislativo ed Esecutivo vivono in un regime di separazione dei poteri tipico dei sistemi presidenziali. Per una riflessione più approfondita sulla forma di governo direttoriale e sulla relazione tra i meccanismi della responsabilità politica e il titolo di legittimazione democratica dell'esecutivo vedi L. Primicerio, *ibidem*.

Così, la separazione strutturale tra i poteri legislativo ed esecutivo effetto del duplice circuito elettorale nella forma di governo presidenziale sul piano della responsabilità politica giustifica il riconoscimento al solo corpo elettorale del potere di farla valere mentre, la derivazione parlamentare del governo nella forma di governo parlamentare legittima la situazione di “soggezione istituzionale” in cui vive l’esecutivo con il Legislativo che, in un’accezione classica, può definirsi “*arbitro della caduta e dell’ascesa dei governi*”⁷².

Proprio la condizione di «isolamento istituzionale»⁷³ che caratterizza i rapporti tra esecutivo e legislativo nelle forme di governo *dualistiche* sarebbe alla base della considerazione per cui questa categoria includerebbe sistemi istituzionali in cui è meglio garantito l’equilibrio tra Parlamento e Governo rispetto alla necessità di garantire da un lato la rappresentanza delle diverse e molteplici istanze sociali e dall’altra l’esigenza di un’efficiente azione governativa (effetti, entrambi, dell’elezione diretta)⁷⁴. Tuttavia, l’effettivo funzionamento delle forme

⁷² Si esprime in questi termini G. Lombardi nella sua prefazione al volume L. Pegoraro, A. Rinella (a cura di), *Semipresidenzialismi*, cit., p. XIV.

⁷³ Ricorre a tale espressione G. Ruiz-Rico Ruiz, *La forma di governo in Spagna: elementi presidenzialisti nella forma di governo parlamentare*, in L. Mezzetti, V. Piergigli, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997, p. 75.

⁷⁴ Spesso la legittimazione popolare diretta del Governo è stata addirittura interpretata come una piena attuazione del principio della “sovranità popolare” che, invece, conoscerebbe un’evidente attenuazione nelle forme di governo a legittimazione indiretta in quanto filtrato attraverso il canale partitico. Tuttavia, a ben vedere, il ricorso al principio della sovranità popolare può essere giudicato *improprio, discutibile e pericoloso*. La critica risulta giustificata, innanzitutto, dal fatto che essendo il principio

di governo ha ancora una volta smentito le percezioni iniziali. Non sempre, infatti, tale equilibrio è stato garantito a riprova che nemmeno l'esistenza di un duplice circuito di legittimazione democratica può risultare efficiente a cristallizzare i rapporti tra organi costituzionali e a

della sovranità popolare uno dei cardini della forma di Stato democratica sarebbe inimmaginabile considerare le sole forme di governo a legittimazione popolare del governo come quelle in cui tale principio conosce piena attuazione. In effetti, la derivazione parlamentare del governo, tipica delle forme di governo a legittimazione indiretta, non prescinde dal risultato delle elezioni ed essendo affidata al legislativo, direttamente legittimato dal corpo elettorale, garantisce quel legame con il popolo indispensabile in ogni sistema democratico. La discutibilità e la pericolosità del ricorso al principio sono legate, invece, rispettivamente alla impossibilità di un'applicazione *ad litteram* del principio in uno Stato costituzionale democratico (in cui l'esercizio della sovranità popolare è sottoposto a precise regole costituzionali e filtrato attraverso l'azione dei poteri statali) e al fatto che ponendo al centro del sistema il rapporto tra il corpo elettorale e il capo del potere esecutivo risulterebbe sminuito il ruolo dei corpi intermedi tra cui assemblee elettive e partiti che risultano vitali per il corretto funzionamento dello stato democratico. Inoltre, proprio questo rapporto diretto tra Governo e corpo elettorale considerato il punto di forza delle forme a legittimazione diretta ne rappresenta per certi aspetti il maggiore limite. Mentre, infatti, nelle forme a legittimazione mediata il rapporto di fiducia Parlamento-Governo garantisce che il meccanismo della responsabilità venga testato continuamente potendo indurre alla sfiducia e all'obbligo di dimissioni, non lo stesso può dirsi dei sistemi a legittimazione diretta, dove la durata fissa del mandato ha una conseguenza negativa sul piano della responsabilità potendo questa essere fatta valere solo al momento delle successive elezioni. Per una trattazione specifica su questo punto, vedi M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., pp. 92 ss..

formulare previsioni precise e stabili nel tempo circa il funzionamento effettivo della forma di governo ⁷⁵.

⁷⁵ A riprova di tale considerazione può risultare utile ricordare come nel concreto funzionamento delle forme di governo presidenziale (USA) e semipresidenziale si alternino fasi di prevalenza del Presidente e del Parlamento (ovvero fasi di *Presidential government* alternate a fasi di *Congressional Government*). Strettamente connesse all'ipotesi appena citata di prevalenza del Parlamento sono quelle che vengono solitamente definite situazioni di *divided government* e di *cohabitation*. Nel primo caso il Presidente americano si trova a dover governare insieme a una maggioranza (in uno o entrambi i rami del Congresso) di un partito diverso da quello a cui lui appartiene, cosicché è costantemente impegnato a negoziare (ricorrendo al c.d. *political bargaining*) le sue politiche con i singoli parlamentari e ciò a detrimento, innanzitutto, della possibilità di garantire un effettivo controllo reciproco tra Presidente e Parlamento ma anche, del maggiore punto di forza del sistema presidenziale e, cioè, la intrinseca capacità di combinare efficienza e rappresentatività. In caso di *cohabitation*, invece, il Capo dello Stato francese deve «coabitare» con una maggioranza eletta all'Assemblea nazionale di opposto orientamento politico e dovrà nominare un Primo Ministro, esponente della maggioranza parlamentare, che dirigerà effettivamente la politica del Governo. Il rischio di *conflitti paralizzanti tra le due "teste" dell'esecutivo* ha indotto, nel 2000, a una riforma della costituzione francese parificando la durata del mandato presidenziale a quello della legislatura. Quanto appena detto dimostra ancora una volta che, al di là delle formule costituzionali, il funzionamento di una forma di governo dipende in larga parte anche dal sistema politico e dalla cultura politica del Paese in cui essa opera. Per una trattazione più dettagliata vedi, R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, cit., p. 104 e M. Volpi, *La classificazione delle forme di governo*, cit..

2.4. Il criterio politico-partitico⁷⁶.

⁷⁶ Nonostante il fenomeno partitico inizia ad affermarsi in maniera preponderante a partire dai primi anni Venti con l'affermarsi della democrazia di massa, tale criterio inizia ad essere accolto nell'ambito degli studi giuridici sulle forme di governo a partire dal secondo dopoguerra. Infatti, solo l'esigenza di studiare i diversi assetti politico-istituzionali in prospettiva dinamica riconosce rilevanza anche a fattori come il numero e la qualità dei partiti politici prima di allora volutamente ignorati perché considerati *fonte di disordine e disgregazione*. Vedi, F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, Giuffr  Editore, 2004, p. 109 ss. In particolare, l'ascesa delle organizzazioni partitiche nello Stato contemporaneo   stata valutata negativamente da diversi studiosi. Tra questi, M. Ostrogorsky (vedi, M. Ostrogorsky, *Democrazia e partiti politici*, a cura di G. Quagliariello, Rusconi, Milano, 1991) intravede nell'affermazione dei partiti politici la fine della democrazia rappresentativa; G. Leibholz e E. Fraenkel (vedi, G. Leibholz, *La rappresentazione nella democrazia*, (1973), trad. it., Giuffr , Milano, 1989 e E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale e democratico*, (1958), trad. it., Giappichelli, Torino, 1993), ciascuno adducendo alle proprie posizioni motivazioni parzialmente diverse, associano l'ascesa del fenomeno partitico all'affermarsi di un modello di democrazia plebiscitaria. Per una trattazione specifica sull'evoluzione della problematica del partito politico nella giuspubblicistica italiana, vedi S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici*, cit.. In particolare, l'autore dopo un'accurata ricostruzione storica sull'evoluzione della posizione dei costituzionalisti rispetto al criterio in esame cita (p.154) gli studi di Mortati come la chiave di volta che avrebbe indotto la dottrina italiana a considerare i partiti come elemento giuridicamente rilevante al fine di spiegare e classificare meglio le forme di governo dello Stato democratico-pluralista. Approva il ricorso al criterio partitico riconoscendo l'importanza che il sistema politico pu  avere nella classificazione delle forme di governo anche M. Volpi, il quale rispetto all'utilizzazione di tale criterio indica quali sono le due strade che si aprono agli studiosi. Riprendendo l'impostazione di L. Elia (seguita anche da altri autori), egli suggerisce « *di integrare tale fattore sociologico nella stessa configurazione tradizionale delle forme di governo, riformulando la*

Il mutato rapporto tra Stato, partiti e società, conseguenza dell'affermarsi di un modello di Stato democratico-pluralista, ha determinato la necessità di un aggiornamento del metodo di indagine della dottrina costituzional-comparatistica inducendo i giuristi, sulla scia di quanto era accaduto nella scienza politologica⁷⁷, a riflettere su nuove

tipologia tradizionale e cercando in tal modo di cogliere l'aspetto dinamico delle forme di governo, che dà vita a diversi esiti a seconda del contesto storico, culturale e politico ». La seconda opzione prospettata (che a ben vedere è anche quella per cui l'autore manifesta un maggiore consenso in quanto non insidia la natura giuridica del concetto "forma di governo") è « *quella di mantenere la definizione giuridico-formale delle forme di governo e di prendere in considerazione nel contempo l'influenza che sul suo funzionamento giocano fattori extragiuridici* » (specificamente, il sistema politico attraverso l'azione propria dei partiti politici). In definitiva, la scelta è tra integrazione e distinzione di concetti appartenenti ad ambiti disciplinari diversi nella categoria giuridica "forme di governo". Il suggerimento che traspare, come anticipato, va in direzione del mantenimento della distinzione in quanto secondo l'autore è certamente vero che l'analisi dell'interazione tra forma di governo e sistema politico può rivelarsi un utile strumento in direzione di una trattazione esaustiva in tema di forme di governo ma la differenza relativa alla diversa provenienza disciplinare (diritto e sociologia della politica) dei due concetti comunque non va mai dimenticata onde evitare di perseguire obiettivi opposti rispetto a quello di partenza ingenerando confusione e fornendo classificazioni che perdono il loro valore prescrittivo e diventano mere descrizioni di quanto avviene in un sistema politico-istituzionale, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 359 ss. Tra gli altri vedi anche A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., pp.83 ss.

⁷⁷ Il riferimento è agli studi di M. Duverger il quale nell'intento di superare la tradizionale dicotomia tra *cabinet* e *presidential government* assume la strutturazione dei sistemi partitici quale principale fattore discriminante nell'operazione di ridefinizione delle classi in tema di forme di governo. In particolare, egli riconduce il

problematiche che, ampliando l'ambito del "costituzionalmente rilevante"⁷⁸ potessero ridefinire un ordine concettuale più aderente alla realtà storica⁷⁹. È in questo contesto che nasce la consapevolezza per cui lo studio delle forme di governo contemporanee risulterebbe probabilmente incompleto sia sotto il profilo metodologico che sotto quello contenutistico⁸⁰ se tra i criteri utilizzati nell'operazione di classificazione e comparazione non venisse incluso il criterio politico-partitico⁸¹. Solo così, infatti, si realizzerebbe quella transizione,

diverso funzionamento delle forme di governo contemporanee (non necessariamente ascrivibili a classi diverse) al grado di influenza con cui i partiti riescono a condizionare non solo l'assetto ma anche la dinamica dei rapporti tra gli organi costituzionali. Per una trattazione più approfondita vedi, A. Deffenu, *ivi*, pp.77 ss.; M. Duverger, *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975, pp. 261 ss.

⁷⁸ Così, A. Deffenu, *ivi*, p. 76.

⁷⁹ Così S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici*, cit., p. 3. In particolare, l'autore volendo motivare la sua posizione a favore del ricorso all'adozione del criterio partitico nella classificazione delle forme di governo afferma a p. 139: « Lo studio della forma di governo non comprende solamente il ruolo degli organi dello Stato apparato, ma riguarda pure alcuni problemi salienti dello Stato-comunità. È altresì di grande interesse un'analisi sul ruolo di quei soggetti costituzionali capaci di esercitare direttamente un potere di influenza sia nell'ambito dello Stato-comunità che nello Stato-apparato, nonostante non abbiano generalmente lo *status* proprio degli organi costituzionali. Mi riferisco ai partiti politici che, pur non esercitando un potere di comando formalmente riconosciuto, sono in grado di esercitare un potere di influenza, che può dar vita a vere e proprie regole giuridiche ».

⁸⁰ Così, S. Gambino (a cura di), *Forme di governo*, Giuffrè editore, Milano, 2007, p. 2.

⁸¹ A proposito, L. Elia, *Governo (forme di)*, cit., pp. 638 ss., così si esprime: « Le forme di governo dello stato democratico non possono più essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal «sistema dei partiti»; in effetti questo è esplicitamente o implicitamente presupposto dalle norme costituzionali vigenti

», e ancora: « Riteniamo che ogni forma di governo include oggi un sistema partitico che la qualifica almeno in parte, sia dal punto di vista strutturale sia, più ancora, da quello funzionale: e da ciò deriva che la classificazione delle forme stesse si fonderà su dati normativi e insieme su dati insuscettibili di essere in via diretta disciplinati con norme della Costituzione, ma tuttavia a più di un titolo giuridicamente rilevanti. Pertanto la correlazione è di doppio ordine; in un caso (per esempio, sistema presidenziale) avremo una corrispondenza univoca tra dato emergente dalla Costituzione scritta e dato partitico, mentre in altri casi (ad esempio, quello dei vari tipi di governo parlamentare) ad uno schema di base unico (o meglio, a più dati normativi riducibili ad unità) faranno riscontro dati partitici diversamente caratterizzati. Si potrebbe dire che, di conseguenza, le norme sulla forma di governo (e particolarmente quelle relative al governo parlamentare in senso proprio) sono a fattispecie aperta (entro certi limiti) e cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema dei partiti e integrate dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo ». Tuttavia, in un contributo successivo apparso nel volume *Critica dello Stato sociale* dal titolo *La forma di governo e il sistema politico italiano* è possibile cogliere una rivalutazione di Elia rispetto alla variabile partitica. In effetti, pur non mutando nel pensiero dell'autore il suo giudizio rispetto alla notevole influenza che il concreto atteggiarsi del sistema politico può assumere nella dinamica della forma di governo (e, a proposito, trattando il contributo specificamente del caso italiano egli propone a sostegno del suo ragionamento una schematica disanima delle diverse fasi che hanno caratterizzato il funzionamento della forma di governo italiana in relazione alla situazione partitica) ciò che è in discussione rispetto alla sua posizione precedente è il grado di interrelazione più o meno intenso esistente tra forma di governo e sistema politico. In particolare le argomentazioni che egli adduce nel corso dell'intera trattazione sottendono una rivalutazione del criterio partitico quale elemento qualificante la forma di governo dal punto di vista strutturale (come aveva sostenuto precedentemente) e ciò risulta particolarmente evidente quando l'autorevole giurista afferma che « *sarebbe improprio ritenere che ogni variazione importante nell'ambito del sistema politico comporti un mutamento della forma di governo, sia pure assunta nella figura della costituzione «reale», materiale o vivente* ». Il fattore partitico viene definitivamente ricollocato

dall'autore tra le *situazioni condizionanti* per una forma di governo nella più recente voce *Forme di Stato e forme di governo* scritta nel 2006. Facendo esplicito riferimento alle sue riflessioni del 1970, l'autore precisa: «...è certo che nello studio delle forme di governo assumono particolare rilievo le situazioni condizionanti il loro funzionamento che si risulterebbe incomprensibile se si pretendesse di prescindere, per rimanere nell'esempio, dal numero dei partiti, dalla loro struttura, e così via. Preferisco parlare, a scanso di equivoci, di situazioni condizionanti anziché di elementi costitutivi come mi ero espresso nella voce *Forme di governo* del 1970», L. Elia, *Forme di Stato e Forme di governo*, in *Diz. di dir. Pubbl.* (diretto da S. Cassese), cit., p. 2600.

Sottolinea la necessità di far riferimento alla diversa influenza esercitata dai partiti per intendere esattamente quale sia la forma di governo di un determinato paese nella società contemporanea anche F. Lanchester il quale chiarisce la sua posizione spiegando che « nello stato contemporaneo di democrazia pluralista il sistema dei partiti operante negli specifici contesti storico-sociali modifica in senso sostanziale il rapporto esistente fra gli organi costituzionali, spostando il centro dell'ordinamento politico-costituzionale dal parlamento ai partiti, trasformando le Assemblee legislative in strumenti istituzionali di registrazione dei rapporti esistenti tra le varie formazioni. Il loro numero, la loro omogeneità e la eventuale compattezza coalizionale incidono quindi pesantemente sulla stabilità e l'efficienza dell'intero sistema » in F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 108 ss. Inoltre, pur prediligendo criteri strettamente giuridici, concorda sull'importanza che il criterio partitico può assumere per la comprensione del funzionamento della forma di governo P. Biscaretti di Ruffia, che in *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, cit., pp.122 ss. sostiene: « Occorre, tuttavia, tener presente che l'indicata triplice partizione giuridica delle forme di governo degli attuali Stati di democrazia classica può essere notevolmente influenzata – nel suo pratico funzionamento – da: la natura, il numero e le modalità di organizzazione dei partiti operanti in ciascun Paese »e, ancora: «Pare, quindi, più rispondente alle esigenze dell'indagine giuridica restare fedeli all'impostazione classificatoria più tradizionale, ma, per non cadere in un vuoto astrattismo formale, completarla e precisarla, caso per caso, con le opportune osservazioni relative all'influsso esercitato sulla medesima dagli indicati fattori politici di carattere partitico

». Ancora, M. Dogliani, *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, cit., pp. 229 ss. riflettendo *sul processo di trasformazione che ha investito la società e lo stato di tipo occidentale* sottolinea l'importanza accordata dalla dottrina alla situazione partitica come *elemento strutturale qualificante della forma di governo* e, nell'intento di respingere la concezione del contesto partitico come *mera situazione di fatto*, chiarisce la sua posizione favorevole all'adozione di questo criterio affermando: « La tipologia dei sistemi di partito ha un valore di primo piano dal punto di vista della descrizione e della classificazione degli ambienti socio-politici in cui operano le strutture costituzionali perché in essa sono, per così dire, trasfusi tutti gli aspetti più rilevanti di una società, che la caratterizzano dal punto di vista del livello di tensione sociale, della compattezza della classe politica, del peso dei gruppi di pressione, del grado di consenso ottenuto dallo stato, della omogeneità culturale ed etnica.... » e, ancora « I partiti sono protagonisti della lotta per il potere, e quindi i rapporti di forza e la qualità delle relazioni tra di loro intercorrenti costituiscono i rapporti reali cui va commisurato il funzionamento dei meccanismi giuridici regolati dalla costituzione formale, e cioè le procedure all'interno delle quali si deve (o dovrebbe) svolgere la lotta per il potere ». Particolarmente interessanti sono anche le considerazioni di M Dogliani a proposito della eventuale rilevanza da attribuire ai gruppi di interesse come variabile interna al più ampio criterio partitico. Dopo aver immediatamente chiarito la natura di questi poteri che *dal punto di vista giuridico agiscono nella sfera del privato, ma che sono pubblici quanto alla loro ampiezza e alla loro funzione reale*, l'autore sottolinea come essi, pur giocando un ruolo importante nella vita politico- istituzionale di un Paese per gli effetti che possono avere sul rapporto tra Stato e società civile, non possono essere considerati autonomamente come elementi giuridicamente rilevanti per la qualificazione delle diverse forme di governo essendo la loro importanza legata a filo doppio alla qualità e al ruolo dei partiti. Riprendendo le parole dell'autore rispetto ai gruppi di interesse, *dal punto di vista del diritto costituzionale, per quanto attiene al funzionamento della forma di governo, la loro considerazione può essere ricompresa in quella del sistema dei partiti, perché i due fenomeni si presentano come antagonisti solo in fasi di transizione, mentre in realtà tendono ad integrarsi*. Interessante è infine lo studio di M. Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione*

dei regimi contemporanei, cit., in cui l'autore delinea la nuova funzione dei partiti politici negli ordinamenti costituzionali contemporanei soprattutto in relazione alla concreta possibilità ad essi riconosciuta di determinare lo scioglimento delle assemblee legislative. Concorda sulla necessità di accogliere il criterio partitico nella classificazione delle forme di governo allo scopo di comprenderne l'effettivo funzionamento anche G. Amato. Tuttavia, a differenza di Elia, Amato distingue gli elementi costitutivi delle forme di governo (c.d. *strutturali-normativi* che includono gli organi supremi dello Stato e i rapporti tra essi intercorrenti) dagli *elementi condizionanti* (tra cui l'assetto partitico). Nonostante questi elementi vivano in stretta connessione non bisogna perdere di vista la loro diversa natura pretendendo di includere i partiti politici tra gli elementi costitutivi della forma di governo. Proprio la mutevolezza che caratterizza questi ultimi (sia rispetto al proprio assetto sia in relazione alla concreta capacità di condizionare il funzionamento di una forma di governo nelle varie epoche storiche) giustificherebbe la posizione dell'autore nel riconoscere ai soli elementi strutturali-normativi l' "affidabilità" necessaria all'individuazione dei tratti fondamentali di un determinato modello di forma di governo. Vedi, G. Amato, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, il Mulino, Bologna, 1997, p.59. Non concordano con Amato, ponendosi su una posizione diametralmente opposta, C. Chimenti il quale rinvenendo un limite nella concezione dei partiti come elementi condizionanti della forma di governo concentra la sua attenzione sul ruolo dei partiti nel funzionamento e nell'attività degli organi costituzionali (Vedi, C. Chimenti, Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi, 3 voll., Giappichelli, Torino, 2000-2001, p.30) e S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici*, cit., il quale più volte nel corso della sua trattazione ribadisce la sua posizione a favore del riconoscimento della natura di elemento costitutivo della forma di governo al sistema partitico. Sulla necessità di includere il criterio partitico nella classificazione delle forme di governo contemporanee, egli scrive: « La rappresentanza e la mediazione dei partiti, dunque, e in generale il loro potere d'influenza sulla forma di governo costituiscono ancora oggi un dato strutturale delle democrazie contemporanee,

necessaria, da un studio incentrato su una conoscenza rigorosa dell'impianto normativo-formale di un determinato sistema ordinamentale a uno, invece, rivolto alla comprensione dell'assetto effettivo della forma di governo. In effetti, bisogna però comprendere la sostanza di tale criterio e in che modo esso può effettivamente influire sul nostro studio che resta un'indagine di diritto costituzionale⁸². La strada migliore da percorrere è indubbiamente quella di immaginare questo criterio non come un *unicum*, in cui l'unico elemento rilevante è il dato numerico inerente al sistema partitico, ma come una struttura poliedrica in cui il generale concetto di sistema partitico viene scomposto in una pluralità di variabili⁸³ dal cui grado di interazione

tant'è che pure ogni classificazione di queste che non tenesse conto anche del criterio partitico avrebbe la stessa consistenza di un guscio vuoto » (p. 158).

⁸² Sul diverso modo di intendere il criterio partitico nella scienza politica e nel diritto costituzionale significative risultano le osservazioni di A. Deffenu, *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, cit., p. 82 il quale scrive: « gli scienziati politici partono dal ruolo dei partiti per poi dissolvere in tale contesto il funzionamento delle istituzioni, fino a far scomparire anche le distinzioni giuridiche fra più sistemi. I costituzionalisti, invece, mantengono come punto di riflessione iniziale il dato normativo, per poi chiedersi quali convenzioni costituzionali si instaurino su di essi o quale specie di elementi condizionanti ne indirizzino il funzionamento reale ». Più in generale, sul rapporto tra scienza politica e diritto vedi le interessanti osservazioni di S. Bartole, *Scienza politica e diritto:commento*, in *Rivista italiana di scienza politica*, anno XXI, n. 1, aprile 1991, pp.129-136.

⁸³ Tra le variabili a cui far riferimento oltre al numero di partiti nella operazione di classificazione e comparazione delle forme di governo è, in genere, incluso: il grado di rappresentatività di cui i partiti godono all'interno del sistema istituzionale e, conseguentemente, il grado di rilevanza che ad essi è riconosciuto all'interno dell'ordinamento rispetto alla possibilità di incidere sull'indirizzo politico contribuendo

dipende da un lato l'organizzazione e il funzionamento delle strutture di governo e, dall'altro la correlata possibilità di valutare il rendimento dei diversi assetti istituzionali⁸⁴. La forma di governo che più delle altre⁸⁵ è utile a dimostrare come il gioco dei partiti può influire in maniera continuativa e diretta sul funzionamento dell'assetto istituzionale, contribuendo all'individuazione di sotto-tipi o varianti all'interno dello stesso modello, è indubbiamente la forma di governo parlamentare⁸⁶.

a garantire non solo la stabilità del sistema istituzionale ma anche l'efficienza dell'azione governativa; il grado di organizzazione interna dei partiti da cui deriva la possibilità di riconoscere la presenza o meno di una leadership e di valutare il ruolo che essa esercita non solo rispetto agli altri membri ma anche in termini di influenza sugli orientamenti e la proiezione esterna del partito.

F. Lanchester inserisce tra queste variabili anche la composizione sociale degli aderenti al partito e il grado di affinità esistente tra le diverse formazioni politiche, in F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., pp. 108 ss..

⁸⁴ Significative sono le conclusioni di S. Bonfiglio sull'influenza che il sistema partitico esercita sulla forma di governo. Parlando di un vero e proprio *potere d'influenza*, l'autore attribuisce alle regole convenzionali che da esso derivano non solo il merito di riempire *gli spazi vuoti di una costituzione* producendo eventualmente anche delle modificazioni tacite ma anche la funzione più specifica di consentire la comprensione dei mutamenti della forma di governo. Vedi, S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici*, cit., p. 161. Sul rapporto tra struttura dei sistemi di partito e riflessi sulla forma di governo e sul suo funzionamento vedi, tra gli altri, A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 83 ss.; J. Blondel, *Decisioni di governo e vincoli partitici*, in Riv. It. di scienza politica, Anno XIX, n.2, agosto 1989, pp. 199-222.

⁸⁵ Su questo punto, interessanti sono le considerazioni di G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., pp. 205-207.

⁸⁶ Sul modo in cui il sistema politico può nella pratica condizionare la realizzazione e il rendimento di uno stesso modello giuridico formale si sofferma, tra gli altri, G.

Proprio in riferimento ad essa, infatti, il diverso atteggiarsi dell'interazione tra partiti politici o meglio tra sistema politico⁸⁷ e

Pitruzzella che, rifacendosi alle osservazioni di Elia sul rapporto tra forma di governo e sistema politico, afferma: « Se è vero che la forma di governo parlamentare si caratterizza comunque per un dato formale – il rapporto di fiducia – è parimenti vero che tale forma di governo ha un rendimento assai diverso in sistemi bipolari ed in sistemi multipolari, come è dimostrato dalle diverse esperienze della Gran Bretagna e della Repubblica italiana », G. Pitruzzella, *ivi*, p. 13. Nella stessa direzione si sviluppano le osservazioni di G. Silvestri, *Poteri dello Stato (divisione dei)*, cit., p. 717 che, a proposito dell'utilità del ricorso al criterio partitico nella classificazione delle forme di governo rileva come « accade che all'interno di una forma di governo parlamentare, come quella italiana, normativamente delineata dalla Costituzione in modo piuttosto parco, ma non del tutto generico, acquisti rilevanza sulla scena politica ora questo ora quell'organo, a seconda dell'evoluzione-involuzione del ruolo dei partiti ». In particolare, è stato rilevato come il funzionamento dei diversi meccanismi di razionalizzazione tendenti a stabilizzare il rapporto fiduciario Parlamento-Governo previsti nelle diverse esperienze istituzionali può essere influenzato proprio dalla presenza di un determinato sistema politico, a sua volta condizionato dal sistema elettorale. A titolo di esempio si potrebbe citare la Germania in cui pur essendoci un pluripartitismo il sistema politico è strutturato in modo tale da prevedere solo due partiti alternativi il che rende operativi i meccanismi della razionalizzazione tra cui la mozione di sfiducia costruttiva prevista dall'Art. 67 della Legge fondamentale tedesca del 1949, con la quale si obbliga il Bundestag che intenda revocare il Cancelliere in carica ad eleggerne contestualmente un altro a maggioranza dei suoi membri, onde evitare l'apertura al Bundestag di crisi di governo. Su questi aspetti vedi anche M. Duverger, *I partiti politici*, cit., pp.489 ss.

⁸⁷ M. Volpi definisce il sistema politico come « l'insieme dei soggetti che rappresentano interessi sociali e si propongono di conquistare o di influenzare il potere politico », M. Volpi, *Forme di governo e sistemi politici*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, cit., p.359. Inoltre, per un'accurata indagine sui regimi politici e sulle diverse tipologie di partiti politici, vedi

sistema elettorale⁸⁸ ha consentito l'individuazione di una vasta gamma di realizzazioni concrete del *genus* governo parlamentare. A partire da Duverger che, basandosi su un parametro esclusivamente numerico⁸⁹, aveva individuato forme di governo parlamentari bipartitiche e multipartitiche⁹⁰, la gamma tipologica del governo parlamentare è stata

M. Duverger, *Introduzione a una sociologia dei regimi politici e Sociologia dei regimi politici*, in G. Gurvitch, *Trattato di sociologia*, (trad. it. di Libero Solaroli), Il Saggiatore, Milano, 1967, pp. 15- 76.

⁸⁸Al sistema elettorale, da cui dipendono le modalità di traduzione dei voti degli elettori in seggi parlamentari, è generalmente riconosciuta la duplice funzione di concorrere a definire le condizioni della democrazia rappresentativa e di strutturare i sistemi politici. In ogni caso, tuttavia, gli effetti dei sistemi elettorali, dipendono anche dal tipo di insediamento territoriale dei partiti. In tal senso vedi C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., pp. 160-162. Sulle componenti del sistema elettorale, vedi G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., p.9. Sui diversi sistemi elettorali, sulla loro importanza e sulle dinamiche che essi sottendono vedi, tra gli altri, G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pp. 15-94; A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., pp. 163-190 e A. Spreafico, *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, in Quad. cost., n. 3, 1981, pp. 489-511.

⁸⁹ Su questo aspetto C. Pinelli, *ivi*, p. 157 precisa: « lo stesso Duverger, che nel 1951 propose il criterio numerico, non lo intendeva in senso formale, ma lo riferiva a una dimensione sufficientemente significativa ai fini del funzionamento del sistema ».

⁹⁰ Schematicamente i tratti fondamentali di una forma di governo parlamentare bipartitica possono rinvenirsi nell'esistenza di governi a maggioranza parlamentare monopartitica, di legislatura, ad investitura sostanzialmente diretta da parte del corpo elettorale e a netta preminenza sul parlamento. *A contrario*, governi di coalizione, politicamente eterogenei, instabili, frutto di negoziazioni post-elettorali tra partiti, nonché privi di potere di guida rispetto al legislativo caratterizzerebbero la forma di governo parlamentare multipartitica. A proposito vedi, L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit., p. 52 ss. e M.

gradualmente ampliata e arricchita attraverso notevoli contributi maturati sia in ambito politologico che in quello del diritto costituzionale. Degna di nota anche per l' indiscussa influenza che negli anni Sessanta ha esercitato sulla riflessione dei costituzionalisti rispetto al rapporto tra forma di governo e sistema partitico, è la classificazione di Sartori che, rifacendosi in parte a Duverger e partendo dal presupposto per cui la distinzione fondamentale non è tra sistemi bipartitici e multipartitici⁹¹, si concentra su realtà ad assetti multipartitici e propone una distinzione dei

Volpi, *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, cit., . A questa classificazione, basata sul criterio partitico è possibile associare una tipologia più ampia, dovuta ancora una volta a Duverger, che distingue le democrazie in «immediate» (in cui l'elettore può scegliere direttamente il Governo) e «mediate» (in cui sono la formazione del Governo deriva da scelte partitiche post-elettorali); richiamano tale distinzione, tra gli altri, M. Volpi, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., p.15 e ID., *Libertà e autorità*, cit., p. 91; F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia*, cit., p.113.

⁹¹ Non è escludibile a priori, infatti, la possibilità che sistemi bipartitici e multipartitici nel concreto funzionamento della forma di governo rivelino una meccanica abbastanza simile. Si pensi, ad esempio, al caso del Regno Unito (tradizionalmente ritenuto il sistema massima espressione del bipartitismo) e della Germania (sistema tradizionalmente multipartitico) dove, nonostante la diversa strutturazione formale del sistema partitico, la competizione politica si svolge secondo una logica bipolare per cui l'elettore, votando, esprimerà una precisa opzione di governo e il sistema funzionerà in modo tale da garantire ai partiti o ai poli un'alternanza ciclica nei ruoli di governo e opposizione. G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata*, cit., pp.51 ss.; G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., pp.8-9. Sulla distinzione tra sistemi bipartitici e multipartitici, vedi anche F. Lanchester, *ivi*, pp. 111-112.

governi parlamentari in multipartitici moderati e polarizzati⁹². Nella sua elaborazione tassonomica egli assume come fattore discriminante non solo il dato strettamente numerico inerente ai partiti ma la variabile più specifica della loro distanza ideologica ,ovvero, del grado di polarizzazione (valutato in termini di potenziale di coalizione e condizionamento reciproco in considerazione delle rispettive ideologie e degli specifici programmi politici) esistente tra le organizzazioni partitiche in competizione. Sulla scia di Sartori, L. Elia nel 1970 suddivide le forme di governo parlamentari a seconda che in esse si realizzi un bipartitismo rigido, un multipartitismo temperato o un multipartitismo estremo⁹³. Dalla tripartizione così elaborata scaturisce

⁹² In particolare, la forma di governo parlamentare che opera secondo un modello multipartitico moderato risulterebbe, nel concreto funzionamento, assimilabile alla categoria della forma di governo parlamentare bipartitica elaborata da Duverger. Qui, infatti, il numero medio-basso di partiti non molto distanti dal punto di vista ideologico produrrebbe una competizione politica essenzialmente bipolare a cui è possibile associare gli stessi effetti positivi citati a proposito della variante bipartitica del governo parlamentare. Allo stesso modo, i limiti del multipartitismo sarebbero notevolmente accentuati in sistemi parlamentari caratterizzati da un grado più o meno elevato di polarizzazione tra i partiti politici in essi operanti con effetti inevitabilmente negativi sul rendimento democratico del sistema istituzionale. Vedi, L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit., pp. 52 ss..

⁹³ Vedi, tra gli altri, M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., p. 136; L. Primicerio, *ivi*, pp.53 ss.; L. Elia, *Governo* (forme di), cit., p. 642. Sinteticamente, la forma di governo parlamentare a bipartitismo rigido (c.d. modello Westminster tipico del Regno Unito e di alcuni Paesi del Commonwealth) si caratterizza per l'investitura popolare di fatto del Primo Ministro, per la prevalenza di quest'ultimo sul Governo e del governo sul Parlamento. Nel sistema parlamentare a multipartitismo temperato, invece, all' assenza

una valutazione rispetto al rendimento democratico di ciascuna variante che, in realtà, aderisce completamente ai risultati maturati in ambito politologico essendo le categorie individuate direttamente ascrivibili, quanto ai meriti e ai limiti, alla forme di governo parlamentari bipartitiche e multipartitiche (a loro volta nella variante moderata e polarizzata).

L'ampliamento dell'analisi anche sul piano dei sistemi elettorali e l'assunzione del sistema partitico nella sua struttura bipolare o multipolare⁹⁴ ha prodotto una rivisitazione quanto al *nomen* delle varianti sin qui individuate della forma di governo parlamentare. Infatti, proprio in base alla stretta connessione tra fattore partitico e sistema elettorale va letta la riformulazione delle categorie forma di governo bipartitiche e multipartitiche rispettivamente in forme di governo parlamentari maggioritarie (o a prevalenza del governo) e in non

di un'investitura popolare anche di fatto del Premier è associata una certa instabilità governativa spesso riconducibile alla presenza di governi di ampia coalizione. Effetti decisamente negativi sono, infine, associati alla variante a multipartitismo estremo della forma di governo parlamentare caratterizzata dalla derivazione post-elettorale dell'esecutivo con conseguente debolezza del Primo Ministro, da una forte instabilità ministeriale e soprattutto da un elevato grado di inefficienza dei blocchi parlamento-governo soprattutto a causa dell'assenza di regole vincolanti per la stabilizzazione delle alleanze.

⁹⁴ A. Barbera in un recente contributo ha rilevato il favore degli economisti a favore dei sistemi bipolari laddove la maggiore capacità decisionale delle istituzioni di governo garantirebbe una minore spesa pubblica, un più raro ricorso al deficit di bilancio, un ridotto indebitamento nonché una scarsa influenza dei gruppi di pressione e delle organizzazioni di interessi, A. Barbera, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in Quad. cost., a.XXVIII, n.4, dicembre 2008, p. 880.

maggioritarie (o a prevalenza del parlamento) con la prima variante frutto della combinazione tra sistemi politici bipartitici o bipolari e sistemi elettorali maggioritari o comunque proporzionali corretti e la seconda, invece, associata alla combinazione tra sistemi politici multipartitici/multipolari e sistemi elettorali fortemente proporzionali⁹⁵. La possibilità riconosciuta agli elettori di esprimere col loro voto una precisa opzione di governo sarebbe alla base della distinzione tra parlamentarismo competitivo (in cui l'esistenza di un sistema bipartitico o comunque di un solido sistema bipolare rende effettivo questo diritto) e parlamentarismo consensuale (in cui, viceversa, un sistema multipartitico trasferisce la scelta del governo ad accordi interpartitici

⁹⁵ Tale ripartizione riprenderebbe ancora una volta gli studi maturati in ambito politologico e, in particolare, la ripartizione di A. Lijphart in *democrazie maggioritarie e democrazie consociative* (ridefinite *consensuali* nei suoi ultimi studi). Per una trattazione più specifica vedi A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit.; M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit.; L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit., pp. 53ss. . Inoltre, per una visione sintetica sui caratteri e gli effetti dei sistemi elettorali maggioritario e proporzionale vedi C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., p.161 il quale scrive: « Col maggioritario prevale l'esigenza di poter disporre, all'indomani delle elezioni, di una maggioranza di seggi di un partito o schieramento a scapito della rappresentatività delle scelte politiche espresse in voti dagli elettori, ed è per questo congenitamente discorsivo delle loro scelte. Il proporzionale tende, all'opposto, a rappresentare tali scelte senza tener conto delle conseguenze che la traduzione dei voti in seggi potrebbe avere sulla formazione di una maggioranza parlamentare ». Sui sistemi elettorali maggioritario e proporzionale vedi anche G. Pitruzzella, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, cit., pp.9-10. Per un'aspre critica al principio maggioritario, vedi C. Lavagna, *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, cit., pp. 407 ss.

post-elettorali). Con De Vergottini⁹⁶, rilevante ai fini classificatori diventa il rapporto maggioranza-opposizione ovvero il diverso modo con cui questo rapporto si struttura e si sviluppa come conseguenza non solo dell'influenza dei sistemi elettorali sui sistemi di partiti ma anche del grado di omogeneità esistente tra le forze politiche. Ne consegue la distinzione tra un parlamentarismo conflittuale in cui maggioranza e opposizione hanno ruoli e funzioni ben definite e le decisioni politiche risultano da procedimenti dialettico-contraddittori e un parlamentarismo compromissorio in cui la collaborazione continuativa tra maggioranza e opposizione che sfocia nella frequente formazione di coalizioni di governo ridimensiona fortemente il ruolo dell'opposizione⁹⁷. Il bisogno di testare il ruolo che i partiti e le diverse istituzioni giocano nel processo rappresentativo democratico della forma di governo parlamentare in termini di rappresentatività e immediatezza-responsabilità, ha da ultimo prodotto la distinzione tra parlamentarismo responsabile e

⁹⁶ G. de Vergottini, *Diritto Costituzionale*, VI ed., Cedam, 2008, pp. 102-103. In particolare, l'autore pone alla base della sua scelta per questo criterio di analisi la constatazione per cui "ricorrendo al criterio dell'individuazione dell'opposizione è possibile effettuare un'importante distinzione nell'ambito degli ordinamenti che accettano formalmente i principi classici del costituzionalismo liberale, separando quelli democratici (ad opposizione garantita) da quelli che sono stati definiti «democrazie di facciata», in quanto operano in senso autocratico, come in particolare nel caso di numerosi stati extraeuropei".

⁹⁷ Per ulteriori specificazioni e approfondimenti vedi G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 472 ss.; S. Bonfiglio, *Forme di governo e partiti politici*, cit., pp. 155-156.

parlamentarismo rappresentativo⁹⁸. Sintetizzando le due esigenze nelle locuzioni rappresentatività (come capacità del parlamento di rispecchiare adeguatamente i diversi orientamenti politici diffusi nel Paese) e decisività del voto (da intendere come effettivo potere riconosciuto ai cittadini di poter determinare attraverso il voto non solo il governo del paese ma anche esprimersi sulle grandi scelte di indirizzo contenute nei programmi dei partiti) è immediatamente percepibile la difficoltà di entrambe ad operare congiuntamente nelle dinamiche della rappresentanza essendo legate a diversi assetti della forma di governo. Se, infatti, il valore della rappresentatività risulta una logica conseguenza dell'adozione di un sistema elettorale proporzionale, per converso solo un sistema maggioritario può garantire un esecutivo stabile di derivazione elettorale. Assolutamente assimilabile quanto ai tratti essenziali e al funzionamento alle varianti precedentemente individuate di parlamentarismo non maggioritario, consensuale, compromissorio il parlamentarismo rappresentativo realizza in pieno l'istanza della rappresentatività del voto popolare. *A contrario*, perfettamente rispondente ai meccanismi tipici del parlamentarismo maggioritario, competitivo, conflittuale, il parlamentarismo responsabile realizza l'istanza della decisività attribuendo grande rilevanza al principio di responsabilità.

Concludendo: le norme costituzionali definiscono le proprietà giuridico-formali di una forma di governo ovvero specificano le

⁹⁸Dedica particolare attenzione alla distinzione parlamentarismo responsabile *versus* parlamentarismo rappresentativo L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, cit., pp. 60 ss..

condizioni che rendono legittimo l'esercizio del potere politico da parte degli organi cui esso è demandato. Tuttavia, spesso, da sole tali norme non bastano a spiegare o quantomeno a comprendere esaustivamente una forma di governo soprattutto quando ci si voglia spingere oltre lo studio dei rapporti tra gli organi di indirizzo ampliando l'analisi sul piano dei rapporti tra governanti e governati. A tal scopo, al di là del modello giuridico-formale può essere utile valutare il concreto funzionamento di una forma di governo che, come è stato anche più volte rilevato nel corso della presente trattazione, non può essere oggetto di alcuna cristallizzazione. Il sistema politico, proprio per la sua capacità di condizionare il funzionamento di una forma di governo e di esserne a sua volta condizionato, rappresenta il principale canale di indagine in uno studio pratico del fenomeno che punti a cogliere l'effettività dei meccanismi istituzionali mettendo in evidenza gli equilibri che, di volta in volta, si determinano indipendentemente da una loro predisposizione giuridico-formale. Ciononostante, il rapporto di interazione e condizionamento reciproco tra elementi strutturali-formali e dinamiche funzionali di un dato modello istituzionale non può inficiare la natura giuridica della forma di governo. Nel caso specifico, è opportuno precisare come il sistema politico, in qualità di variabile esogena nella definizione delle classi della modellistica costituzionale, non ha natura determinante nella individuazione di uno specifico modello istituzionale ma può solo specificare alcune dinamiche contribuendo *ad individuare dei sotto-tipi nell'ambito dello stesso modello, che non ne inficiano la validità e gli consentono di avere un sufficiente grado di elasticità*⁹⁹.

⁹⁹ Così M. Volpi, *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze*

Detto questo, il fattore sociologico identificato nel sistema politico non può (almeno in un'indagine di diritto costituzionale) essere integrato nell' impianto teorico di una forma di governo - assurgendo a suo elemento costitutivo - ma resta un fattore extragiuridico di indiscutibile utilità ogniqualvolta la comprensione di una forma di governo renda necessario superare la staticità di un approccio esclusivamente giuridico-formalistico. Infatti, una cosa sono le regole convenzionali cui le *regolarità della politica*¹⁰⁰ possono dar vita, altra e ben distinta, invece, le norme, scritte o consuetudinarie, che definiscono l'impianto teorico di una forma di governo consentendo l'inquadramento degli ordinamenti positivi nelle diverse categorie individuate.

reali, cit., p. 40.

¹⁰⁰ Così M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., pp. 91-92.

3. *Alcune considerazioni conclusive.*

A conclusione di questo primo capitolo e, in particolare, considerando i rilievi mossi alle classificazioni risultanti dal ricorso ai criteri di volta in volta presi in considerazione, ritengo sia utile chiedersi se la volontà di dar vita ad una classificazione il più possibile esaustiva delle forme di governo contemporanee possa avere un effettivo riscontro nella realtà o, in altri termini, se sussista o meno la reale possibilità di sussumere la complessità istituzionale delle forme di governo contemporanee in appositi modelli o categorie. Posto che la costruzione di un modello o comunque l'elaborazione di una categoria, come già è stato precisato, non può essere dissociata dalla scelta del o dei criteri posti a discriminare, ritengo sia utile riformulare la precedente domanda nel modo seguente: esiste, allo stato attuale, la possibilità di individuare un criterio o dei criteri che, prescindendo dalle peculiarità di qualsiasi ordine giuridico particolare, siano in grado di rendere i modelli e le categorie individuate effettivi strumenti di intelligibilità del diritto e, nel caso specifico, strumenti di comprensione non solo degli impianti teorici degli ordinamenti esaminati ma anche delle dinamiche sottostanti?

Partendo dalla constatazione che la forma di governo come *complesso di norme, procedure, consuetudini (giuridiche e comportamentali), volte a disciplinare l'attribuzione di poteri costituzionali (di policy making e di indirizzo politico), nonché a regolamentare lo svolgimento dei rapporti tra gli organi costituzionali cui tali poteri sono assegnati, che normalmente sono il Parlamento, il governo e il Capo dello Stato*¹⁰¹ è

¹⁰¹ Così L. Addante, *Tra Sartori e Lijphart*, cit., p. 239.

una categoria giuridica, bisogna allora chiedersi che cosa effettivamente *saute aux yeux du comparatiste*¹⁰² e diviene fattore discriminante nella comprensione delle esperienze istituzionali dello Stato di democrazia pluralista. Pur consapevole dell'incontestabile influenza che sul funzionamento di una forma di governo possono avere variabili esogene come il sistema politico, un comparatista mosso dall'esigenza di esaustività può efficacemente basare il suo tentativo classificatorio sulla combinazione di due criteri strettamente connessi alla dimensione giuridica della forma di governo quali: le modalità attraverso cui viene garantita la legittimazione democratica degli organi di indirizzo (Esecutivo e Legislativo) nonché il tipo di rapporto esistente tra questi in termini di separazione o fiducia¹⁰³.

La classificazione che ne deriva è quella che, allo stato attuale, risulta essere la più idonea a consentire una collocazione sistematica nell'ambito delle classi individuate di tutte le esperienze ordinamentali operanti al di là dei particolarismi che caratterizzano il funzionamento concreto di ciascuna¹⁰⁴. L'assunzione del semiparlamentarismo come

¹⁰² Così G. Tusseau, *Contre les «modeles» de justice constitutionnelle*, cit., p.80.

¹⁰³ In effetti, a conclusioni simili si perviene anche in ambito politologico. Vedi, L. Addante, *Tra Sartori e Lijphart*, cit., p. 239.

Sul rapporto Legislativo-Esecutivo e, in particolare, sulla possibilità di ricorrere all'istituto dello scioglimento anticipato considerando gli effetti sulla forma di governo vedi, tra gli altri, A. Barbera, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, anno XXXVIII, aprile-giugno 1996, n. 2, pp. 233-261.

¹⁰⁴ Nel considerare la classificazione risultante dal ricorso contestuale a questi due criteri il percorso argomentativo che ne deriva aderisce alle riflessioni maturate a proposito da L. Primicerio, *La forma di governo semiparlamentare*, G. Giappichelli,

forma di governo a sé stante¹⁰⁵ e non più, quindi, come una possibile variante della forma di governo parlamentare o di quella presidenziale, ha fatto emergere la necessità di rivedere le precedenti classificazioni maturate sia in ambito costituzionalistico che politologico che pure si basavano sulla combinazione di due criteri simili¹⁰⁶ ma il cui limite

Torino, 2007, pp. 103 ss.. In effetti, gli stessi criteri sono presi in considerazione anche da C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, cit. pp.148 ss. ma nella classificazione elaborata non trova spazio, come classe autonoma, la forma di governo semiparlamentare.

¹⁰⁵ Per una efficiente ricostruzione del dibattito maturato in seno alla dottrina costituzionalistica italiana sulla forma di governo semiparlamentare e per un'analisi delle analogie e differenze con le altre forme di governo da cui deriva la concreta possibilità di considerare la forma di governo semiparlamentare come un *genus* autonomo nella tassonomia delle forme di governo vedi, L. Primicerio, *ivi*, pp.80 ss..

¹⁰⁶ Il riferimento è alla classificazione del politologo L. Addante e del costituzionalista M. Volpi. In particolare L. Addante, *Tra Sartori e Lijphart*, cit., pp. 225 ss. propone la sua classificazione delle forme di governo basandola sulla combinazione dei criteri: 1) presenza o meno del rapporto fiduciario tra Governo e Parlamento; 2) elezione popolare o meno del Capo dello Stato. I criteri a cui fa riferimento M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., pp. 93 ss. sono in parte simili a quelli appena indicati. In particolare, il costituzionalista prende in considerazione non solo l'esistenza o meno del rapporto fiduciario tra Parlamento e Governo e l'elezione popolare o meno del Capo dello Stato ma anche l'eventuale potere riconosciuto a quest'ultimo (in conseguenza a un'elezione diretta) di partecipare attivamente alla determinazione dell'indirizzo politico (eventualità esclusa nel caso di un'elezione indiretta). Il limite fondamentale delle due classificazioni che non consentono di collocare la forma di governo semipresidenziale come un tipo a sé stante dovrebbe addursi per L. Primicerio al fatto che i due studiosi non prendono in considerazione l'aspetto fondamentale della forma di governo semiparlamentare, ovvero l'esistenza di un Primo ministro direttamente eletto dal corpo

fondamentale era proprio quello di non ricomprendere la forma di governo semiparlamentare. Dalla combinazione dei criteri di cui sopra deriva l'individuazione, tra le forme di governo monistiche (basate, cioè su un unico circuito di legittimazione democratica), della forma di governo parlamentare (basata sul rapporto di fiducia tra organo legislativo e esecutivo), e della forma di governo direttoriale (in cui, invece, vige un rapporto di separazione tra Parlamento (Consiglio Nazionale) e Governo (Consiglio Federale)). Per le forme di governo dualistiche il discorso è un po' più complesso. Il duplice circuito di legittimazione democratica, infatti, può essere riferito indistintamente, accanto all'elezione popolare diretta dell'organo legislativo, all'investitura popolare del Capo dello Stato o del I Ministro. In base alla presenza o meno di un rapporto fiduciario tra organo legislativo ed esecutivo ne deriva l'individuazione della forma di governo presidenziale (in cui Presidente e Parlamento hanno una distinta legittimazione democratica e non esiste tra essi alcun rapporto di fiducia), semipresidenziale (in cui Presidente e Parlamento sono eletti distintamente ma esiste tra Parlamento e governo un rapporto di fiducia) e semiparlamentare (in cui l'elezione popolare diretta del Parlamento e del Primo Ministro è associata all'esistenza del rapporto fiduciario tra organo Legislativo ed Esecutivo). Non esiste attualmente, e comunque non è mai esistita, una forma di governo in cui all'elezione diretta del Parlamento e del Primo Ministro è possibile associare un rapporto di

elettorale e legato al Parlamento da un rapporto di fiducia. Vedi, L.Primicerio, *ivi*, pp. 105 ss..

separazione tra Esecutivo e Legislativo. L'inesistenza non implica, tuttavia, l'irrealizzabilità e, anzi, sarà forse proprio la realizzazione pratica di quest'ultima eventualità a rimettere in discussione i tentativi classificatori sin qui elaborati fornendo nuovi spunti di riflessione e di indagine all'inarrestabile motore della ricerca giuridica.

Capitolo secondo

Analisi della forma di governo parlamentare britannica.

1. *Alcune note sul funzionamento del modello Westminster*¹⁰⁷.

¹⁰⁷L'espressione "*Modello Westminster*", coniata dal politologo olandese A. Lijphart, racchiude le principali caratteristiche delle istituzioni parlamentari e di governo britanniche, ovvero le dinamiche fondamentali sottostanti al funzionamento della forma di governo. I tratti essenziali del *modello Westminster*, considerato il prototipo della democrazia maggioritaria, così come individuati da Lijphart sono: 1. Accentramento del potere esecutivo in governi monopartitici; 2. "Fusione dei poteri" con sostanziale egemonia del potere esecutivo; 3. Sistema politico strutturato in senso bipartitico/bipolare; 4. Sistema elettorale maggioritario uninominale (l'adozione di tale sistema combinato alla peculiare struttura del sistema politico producono la designazione elettorale del Premier); 5. Carattere esclusivamente rappresentativo della democrazia; 6. Strutturazione parlamentare secondo un bicameralismo asimmetrico in cui Governo e maggioranza godono di rilevanti prerogative; 7. Costituzione *unwritten* e "sovranità del Parlamento"; 8. Omogeneità di indirizzo tra potere legislativo e potere esecutivo; 9. Sistema di governo unitario e centralizzato; 10. Sistema giudiziario "originario" e anteriore ai poteri della statualità. A ben vedere oggi alcuni elementi del modello originario sono stati messi in discussione dai recenti sviluppi della forma di governo; il riferimento è ovviamente al processo di *devolution* (che ha indubbiamente alterato il modello dello Stato unitario e centralizzato) e alla progressiva apertura all'ordinamento comunitario (che, in seguito alla incorporazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo attraverso lo *Human Rights Act 1998*, sembra aver messo in discussione il tradizionale principio della *sovranità del parlamento*). Vedi, A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001, pp. 27 ss.. Sulla nozione di *democrazia maggioritaria* vedi, tra gli altri S. Bartole, *Democrazia maggioritaria*, in Enc. dir., vol. III, Agg., Milano, Giuffrè, 2001, pp. 346 ss. Nel suo contributo, a proposito dei fattori che consentono di definire *maggioritaria* una

L'analisi del modello Westminster non può prescindere da alcune precisazioni sul passaggio realizzatosi nel Regno Unito¹⁰⁸ dalla monarchia costituzionale al modello parlamentare e, quindi, da un modello di stampo dualista ad uno di stampo monista. Il mutamento, lento e contrastato¹⁰⁹, è stato prevalentemente attribuito alla nascita nonché alla sedimentazione di convenzioni costituzionali che, sviluppatasi tra la fine della rivoluzione del 1689 e le riforme elettorali succedutesi dal 1832 al 1969¹¹⁰, hanno conosciuto un'applicazione

democrazia, l'autore precisa: «... alla individuazione delle concrete esperienze di democrazia maggioritaria concorrono fattori di ordine normativo, quali la legislazione elettorale, le norme costituzionali sui rapporti fra potere esecutivo e potere legislativo, le consuetudini e le convenzioni costituzionali in materia, e fattori politico-sociali, quali l'assetto del sistema partitico, i rapporti di fatto fra questo sistema e la base sociale, le prassi di funzionamento interno dei partiti ma anche delle associazioni rappresentative degli interessi».

¹⁰⁸ Il processo di formazione del Regno Unito può, a ragione, essere considerato lungo e progressivo. La prima tappa di questo percorso può essere individuata nella *union by incorporation* che attraverso il *Treaty of Union* del 1707 completò l'unione tra il Regno d'Inghilterra e il Regno di Scozia instaurata nel 1603 con l'avvento al trono dello Stuart Giacomo I d'Inghilterra e VI di Scozia. Nel 1800-01 anche l'Irlanda veniva incorporata con simili modalità e in seguito alla confluenza dell'istituzione parlamentare di Dublino nel Parlamento di Westminster si formò il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda che nel 1921, in seguito alla costituzione dell'*Irish Free State*, assunse l'attuale denominazione di Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord. .

¹⁰⁹ Così C. Pinelli, *Forme di Stato e Forme di Governo*, prima ristampa, Jovene editore, Napoli, 2007, p. 78.

¹¹⁰ A partire dalla metà del XIX secolo la dottrina britannica dedica particolare attenzione alla questione elettorale in conseguenza dell'importanza che tale tema va acquisendo anche nel dibattito politico. Come rileva M. Cosulich «Le leggi di riforma elettorale (i *Reform Acts*) che si succedono a partire dal 1832 attuano la «terza

concreta grazie all'estensione del diritto di voto, alla strutturazione nazionale dei partiti e alla nascita di una nuova concezione della politica quale elemento fondamentale e irrinunciabile nella contesa elettorale¹¹¹. In particolare, la rivoluzione del 1689 che sfociò nell'approvazione del Bill of Rights e che, secondo Dicey, gettò le basi della moderna monarchia costituzionale, senza mettere in discussione l'istituto monarchico aprì la strada a una serie di innovazioni istituzionali fondamentali per l'affermazione del principio costituzionale della *supremacy of Parliament*¹¹² e per il passaggio dall'una all'altra forma di

rivoluzione inglese», grazie alla quale il principio di eguaglianza elettorale lentamente e gradualmente travolge il precedente legame tra appartenenza di ceto e diritti politici», M. Cosulich, *Riforma elettorale e governo parlamentare*, in G. Di Gaspare (a cura di), *Walter Bagehot e la Costituzione inglese* (Atti del seminario di studio – Roma, 14 dicembre 1998), Giuffrè Editore, Milano, 2001, p. 74. All'estensione del suffragio con riferimento al Reform Act 1867 (dovuto essenzialmente al Premier conservatore Disraeli) si oppone strenuamente Bagehot, il quale dopo essersi più volte soffermato sulla tradizionale deferenza del popolo britannico nei confronti delle istituzioni (del sovrano e della Camera dei Lords, in particolare) teme che l'estensione del diritto di voto a più ampi strati della popolazione (tra cui è ormai inclusa la quasi totalità degli operai delle città) possa incidere negativamente sull'efficienza del sistema di governo facendo venir meno quella omogeneità di fondo tra elettori ed eletti che da un lato garantisce la deferenza delle classi inferiori e, dall'altro, consente un controllo effettivo sull'esercizio del mandato parlamentare. Vedi W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, (trad. it. di S. Pastorino), il Mulino, Bologna, 1995, pp. 245 ss..

¹¹¹ Su questo aspetto vedi, tra gli altri, S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna, 1994, pp. 167 ss..

¹¹² L'affermazione di tale principio che Dicey definisce *the very keystone of the law of the constitution* viene solitamente fatta risalire alle vicende storiche che hanno caratterizzato il sedicesimo e diciassettesimo secolo. In particolare, sarebbe stata la

vittoria del Parlamento nelle guerre civili del 1640 e la “gloriosa” rivoluzione del 1688-89 a sancire, tra le altre cose, la supremazia dello *statute* parlamentare sulla prerogativa regia. Sir William Blackstone sintetizza la sostanza di tale supremazia che, a ragione, può contestualmente essere interpretata come espressione di una realtà storica, di una teoria costituzionale e come un fondamentale principio di common law (Vedi C. Turpin, A. Tomkins, *British government and the Constitution* (sixth ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 40) nelle parole «*What the Parliament doth, no authority upon earth can do*». Tale principio, risultato di una serie di statuti e consuetudini, implica che legalmente il parlamento (ovvero il solo Parlamento di Westminster e non anche il Parlamento scozzese e le assemblee devolute del Galles e dell'Irlanda del Nord) non trova alcun limite ai suoi poteri cosicché un atto che intendesse limitarli per il futuro sarebbe nullo in quanto emanato in violazione del suddetto principio. Inoltre, la supremazia riconosciuta all'organo legislativo all'interno dell'ordinamento, fa sì, che oltre ai tradizionali poteri in materia fiscale (nessun tributo senza il suo consenso) e in materia giurisdizionale (la Camera dei Lords come ultima istanza di appello nelle cause civili, almeno fino alla riforma del 2005), esso si veda attribuire maggiori poteri in materia militare (nessun esercito stabile in tempo di pace senza il suo consenso), legislativa (nessuna sospensione o deroga della legge senza il suo consenso), elettorale (era il parlamento come organo preposto al controllo della regolarità delle elezioni), nonché in materia di vero e proprio diritto parlamentare (al parlamento è riconosciuto il diritto di riunirsi frequentemente ed è garantita la libertà di discussione su ogni questione nonché il diritto di criticare il potere esecutivo); e in materia di successione al trono (dove il parlamento compete decidere in via definitiva). Secondo Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 159 il principio della sovranità del parlamento sarebbe *in sintonia non soltanto con la storia costituzionale di questo paese, ma anche con la teoria democratica*. A proposito egli spiega: «Sotto il primo aspetto la sovranità del Parlamento si collega con tutte e tre le fonti storiche di legittimazione del potere politico del Regno Unito. Essendo infatti il parlamento costituito dalla regina, dalla camera dei Lords e dalla Camera dei Comuni, e incarnando ciascuno di questi tre organi rispettivamente il principio monarchico, il principio feudale e il principio democratico, la supremazia del parlamento riesce formalmente a

tener conto dell'apporto di ognuno di questi principi nella formazione della costituzione britannica, garantendo la partecipazione (in via di principio) di ognuno di essi alla emanazione degli atti del parlamento. Sotto il secondo aspetto, la supremazia del Parlamento è in sintonia anche con la teoria democratica in quanto oramai i poteri della corona e della Camera dei Lords si sono sostanzialmente ridotti o sono diventati puramente formali, talché in concreto la sovranità del parlamento significa oramai la sovranità della Camera dei Comuni. In completa coerenza con la sovranità del popolo, il parlamento britannico incarna non soltanto il potere di emanare le norme ordinarie dell'ordinamento generale, ma anche l'unico legittimo potere costituente in una vera democrazia». Ancora a proposito del principio di sovranità del parlamento, A. Torre, *La forma di governo britannica*, in S. Gambino, *Forme di governo* (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2007, p. 159 rileva alcune attenuazioni del *corollario classico della tradizionale sovranità parlamentare per cui ogni nuovo Parlamento che sia costituito sulla base del libero voto degli elettori e in quanto tale posto al cuore dell'ordinamento costituzionale, è nella presumibile condizione di operare senza alcun vincolo*. In particolare, le sue osservazioni fanno riferimento allo *European Communities Act* con il quale il *Legislativo del 1972* legava non solo se stesso ma ogni altro futuro *Legislativo all'osservanza degli obblighi dell'Europa comunitaria* e alle leggi sulla *devolution scozzese, gallese e nordirlandese* con le quali il *Legislativo di Westminster* ha trasferito propri poteri a nuove istituzioni parlamentari, e ciò facendo ha posto in essere un processo irreversibile che non consente ripensamenti (in questo caso, infatti, come nel primo, un eventuale passo indietro che, formalmente, il Parlamento si è in vario modo riservato, avrebbe come effetto solo quello di generare eccezionali e sconvolgenti sommovimenti politico-costituzionali e di rompere patti stabiliti con interlocutori esterni e interni). Si sofferma sul valore del principio di sovranità del parlamento nell'ordinamento britannico in seguito allo *Human Rights Act* del 1998 anche J. Frosini il quale, pur ribadendo che, *almeno formalmente*, la nuova disciplina non ha intaccato la validità di tale principio contestualmente sottolinea come *non vi è dubbio che l'introduzione dello Human Rights Act, insieme alla devoluzione, abbia sicuramente trasformato il ruolo delle Corti*, in J. Frosini, *Revisione e*

governo¹¹³. Il processo evolutivo investì per primo il potere legislativo in risposta a una serie di mutamenti delineatisi su due livelli distinti: uno propriamente legislativo, l'altro, invece, legato all'affermazione di importanti convenzioni costituzionali. Dal punto di vista legislativo, importanti nel delineare la nuova dimensione istituzionale del parlamento furono, senza alcun dubbio, le disposizioni dell'Act of Settlement del 1701 (con il quale si regolò per la prima volta la successione al trono, si confermò il potere di impeachment dei ministri per alto tradimento e si sancì l'indipendenza del potere giudiziario garantendo l'inamovibilità dei giudici during good behaviour) e la disciplina sancita dal Septennial Act risalente al 1714 (con il quale il Parlamento, prolungando la propria durata in carica, si vide attribuire il potere di stabilire con legge la periodicità delle sue sessioni, fermo restando il potere del sovrano di sciogliere anticipatamente i Comuni anche contro la volontà della maggioranza). Sul piano delle convenzioni costituzionali, rilevante fu, invece, l'affermazione del principio di irresponsabilità regia¹¹⁴, di insindacabilità degli atti compiuti dal

“manutenzione” costituzionale nel Regno Unito, in F. Palermo (a cura di), *La «Manutenzione» costituzionale*, Cedam, 2007, pp. 354-355.

¹¹³ Vedi A. Torre, *ivi*, pp. 152 ss.

C'è accordo in dottrina nell'indicare le dimissioni del governo North del 1782 (il governo era appoggiato dal sovrano ma non aveva la fiducia della Camera dei Comuni) l'evento che ha dato inizio al governo parlamentare.

¹¹⁴ Tale principio è tradotto dalla formula *“the King can do no wrong”*. In base ad esso la responsabilità legale per gli atti compiuti dal Re si trasferisce sui suoi Ministri, ovvero sul Ministro controfirmante il quale è, quindi, chiamato a rispondere personalmente dell'eventuale violazione di legge che attraverso un determinato atto si realizza.

Parlamento al suo interno (i c.d. interna corporis acta), e il mancato esercizio da parte del Re del potere di veto sulle leggi approvate dall'organo legislativo (il c.d. royal assent)¹¹⁵. Dall'attuazione della nuova disciplina derivò, quindi, la rinnovata fisionomia dell'organo legislativo che, staccandosi definitivamente dal vecchio tronco medievale del gubernaculum dominato dal monarca¹¹⁶, cominciò ad acquisire gli strumenti fondamentali per l'esercizio della funzione legislativa. Detto ciò occorre ora spostare l'attenzione su un'altra istituzione chiave del modello parlamentare e, cioè, sul Governo evidenziando i mutamenti che lo hanno di volta in volta interessato e che hanno contribuito a mutarne struttura e funzione rispetto al

¹¹⁵ L'ultima volta in cui si ha traccia dell'esercizio di tale potere risale, in realtà, ai tempi del regno della Regina Anna (1701-1714), quando la sovrana, su consiglio dei suoi ministri, nel 1707 rigettò il progetto di legge relativo alla milizia scozzese (Scottish Militia Bill). L'origine di tale istituto viene solitamente fatta risalire all'antico potere del Re di partecipare con il popolo (e i suoi rappresentanti) alla formazione delle leggi. Utilizzando la terminologia francese introdotta dai re normanni per la sanzione ai progetti di legge pubblica di materie non finanziarie il re ricorre alla formula «Le Roy le veult» (il Re lo desidera), per i progetti di leggi finanziarie la formula diventa «Le Roy remercie ses bons sujets, accepte leur benevolence et ainsi le veult» (il Re ringrazia i suoi bravi sudditi, accetta la loro benevolenza e così lo desidera) e, infine, per i progetti di origine privata volti a disciplinare interessi particolari la formula diventa «Soit fait comme il est désiré» (che sia fatto come si desidera). «Le Roy s'aviserà» (il Re ne terrà conto) esprime, invece, il rifiuto dell'assenso. Su questi aspetti, vedi S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 176-177.

¹¹⁶ Bagehot definiva il parlamento dell'epoca medievale un *organismo espressivo* la cui funzione fondamentale poteva essere sintetizzata nel compito di riferire al Re *che cosa la nazione desiderava si facesse*. Così W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit. p. 253.

precedente modello della monarchia costituzionale¹¹⁷. Come era già accaduto per il Parlamento anche il Governo, da collegio dei più eminenti collaboratori del Sovrano, acquisì, col tempo, la natura di un organo distinto, la cui presidenza veniva affidata a un Primo Ministro nominato dal Re e la cui permanenza in carica veniva, invece, legata al placet della Camera dei Comuni cui era legato dal rapporto di fiducia e nei cui confronti il nuovo organo diveniva, altresì, politicamente responsabile per tutti i suoi atti. Ma quali sono stati i fattori determinanti nel processo di metamorfosi che ha investito l'organo esecutivo? La nascita del capitalismo e l'espansione coloniale diedero vita alla fase del "government by influence" in cui nell'affrontare le nuove e accresciute funzioni di governo, le risorse finanziarie a disposizione del Sovrano divennero un importante deterrente per tenere unito a sé il Governo, preconstituire maggioranze parlamentari e influenzare il voto attraverso il ricorso a pratiche corruttive¹¹⁸. Tuttavia, dopo la rivoluzione, all'interno del Privy Council, ovvero il Consiglio della Corona composto dai Ministri e dai consiglieri più eminenti, si formò un collegio più ristretto, il Cabinet, cui fu demandata la fondamentale funzione di prendere le più importanti decisioni di governo che il Privy Council avrebbe dovuto poi

¹¹⁷ Su questo aspetto di notevole interesse risulta tra le altre la ricostruzione in chiave evolutiva di G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè Editore, Milano, 1997, pp. 15 ss..

¹¹⁸ Proprio per creare e mantenere maggioranze parlamentari di sostegno alla sua politica il Re non si risparmiò nel conferire onori, assegnare cariche, dare impieghi, elargire pensioni, distribuire contratti d'affari.

ratificare¹¹⁹. A partire dal 1717 Giorgio I Hannover, non conoscendo l'inglese, decise di non presiedere le sedute del Cabinet, preparando in tal modo il terreno all'affermazione di un'importante convenzione costituzionale dal cui consolidamento scaturirono tutta una serie di implicazioni sull'assetto e sul funzionamento della forma di governo. Infatti, l'esigenza di assicurare che il collegio disponesse istituzionalmente di un organo di presidenza fece emergere la figura del Primo Ministro¹²⁰, che da quel momento in poi assunse costantemente la

¹¹⁹ In effetti, durante la dinastia degli Stuart, il Consiglio privato della Corona era un organo molto ampio composto da membri (in media una cinquantina) che il più delle volte sottovalutavano le responsabilità amministrative della carica che ricoprivano considerandola prevalentemente come una sorta di onorificenza. Con Carlo II si procedette alla designazione all'interno del Consiglio di comitati speciali o ordinari cui era demandata la specifica funzione di far fronte al lavoro amministrativo del consiglio a seconda dei diversi settori. Col passare del tempo uno di questi comitati finì per prevalere sugli altri in ragione delle qualità dei suoi componenti e delle questioni discusse al suo interno. Sotto il regno di Guglielmo III venne introdotta la distinzione tra consiglieri nominali e consiglieri effettivi con questi ultimi che, a differenza dei primi, rappresentano il gruppo di fedeli ed intimi collaboratori del sovrano costituendo quello che sarà denominato Consiglio di Gabinetto o, più semplicemente, *Cabinet* (dal nome della stanza privata del palazzo del Re in cui si riunivano).

¹²⁰ In realtà, come sottolinea A. Torre, la figura del Primo Ministro come guida dell'esecutivo, delineatasi con Sir Robert Walpole, scaturì da uno scandalo. Nel 1721 scoppiò la *South Sea Bubble* in seguito alla bancarotta della South Sea Company, una società per azioni nella quale aveva investito un cospicuo numero di finanziatori di vario calibro e nel cui fallimento sembra fossero coinvolti diversi titolari di cariche istituzionali tra cui ministri di Stato, parlamentari e perfino membri della Corte. In questa situazione di grave crisi per la politica nazionale, Robert Walpole, che era già stato designato alla carica di Primo Lord del Tesoro sotto il regno di Giorgio I di Hannover e che era ben noto per le sue qualità di spregiudicato uomo politico, fu

presidenza del Cabinet al posto del Re¹²¹. Il Primo Ministro diventò un importante trait d'union tra Re e Parlamento (ovvero Camera dei Comuni) e il legame che andò via via strutturandosi tra Comuni e Governo finì per attrarre la nuova figura istituzionale (il Primo Ministro) nell'orbita gravitazionale del Parlamento sempre più percepito come la vera fonte del potere. Dalla nuova configurazione del Governo e dal rafforzamento del suo legame con il Parlamento derivò quello che, ancora oggi, è il tratto distintivo della forma di governo parlamentare e, cioè, il rapporto di fiducia¹²² che, percepito come l'asse del potere

chiamato a gestire la crisi dalla quale si era personalmente sottratto in tempo vendendo il proprio pacchetto azionario. Egli riconquistò la sua carica di tesoriere del Regno e anche grazie al prestigio che accompagnò l'accorta soluzione della *South Sea Bubble* riuscì a conquistare una posizione di preminenza all'interno del Gabinetto esercitando un forte controllo sull'attività dei suoi membri nonché una notevole influenza sui membri del parlamento e in particolare sui Comuni. Egli restò in carica fino al 1742. Riprendendo le parole di A. Torre la nascita della figura del Primo Ministro può essere così sintetizzata: «Fu pertanto su una piattaforma di malaffare politico-finanziario e di clientelismo che si innestò la genesi del Primo Ministro», A. Torre, *Regno Unito*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 83.

¹²¹ Nonostante tale importante mutamento in capo al Re rimase (almeno formalmente) immutato il potere di sottoscrivere gli atti dell'esecutivo. Tuttavia, in caso di mancata adozione di tali atti, i Ministri, ormai forti dell'appoggio del Parlamento, avrebbero potuto usare le dimissioni come mezzo di persuasione.

¹²² A proposito, può rilevarsi molto utile consultare il contributo di M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, in Enc. dir., vol. XVII, 1968, pp. 389-398 dove, dopo una dettagliata introduzione sul significato che il rapporto di fiducia assume nella forma di governo parlamentare, l'autore si sofferma sulle trasformazioni che hanno investito tale istituto nel sistema parlamentare inglese soprattutto in seguito alla nuova importanza acquisita dal corpo elettorale nelle elezioni.

decisionale¹²³ o secondo Bagehot the efficient part of the Constitution¹²⁴, ha rappresentato il punto focale nel passaggio da un sistema di governo

¹²³ Vedi C. Pinelli, *Forme di Stato e Forme di Governo*, cit., p.78.

¹²⁴ W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 52. Secondo l'autore, infatti, «Il segreto che rende efficace la Costituzione inglese può essere individuato nella stretta unione, nella fusione pressoché completa del potere esecutivo con quello legislativo» e, opponendosi alla dottrina tradizionale dominante, che propugna una completa separazione tra potere legislativo ed esecutivo egli individua, invece, il connettivo tra le due istituzioni nel *gabinetto* definito come *un comitato scelto per il governo della nazione in base alla fiducia dell'assemblea legislativa*. Inoltre, sulla distinzione nella Costituzione tra parti «nobili» *che stimolano e mantengono la reverenza del popolo* e parti «efficaci» grazie alle quali *una Costituzione, nei fatti, riesce a funzionare e a comandare*, l'autore scrive (pp. 47 ss.): «Due sono i grandi obiettivi che ogni Costituzione deve raggiungere per funzionare, e che ogni Costituzione antica e celebrata dovrebbe aver conseguito: prima conquistarsi l'autorità, poi esercitarla. Prima deve guadagnare il rispetto e la fiducia del popolo, e poi impiegare quell'ossequio per l'esercizio della sovranità. [...] Le parti più nobili dello stato sono quelle che gli imprimono la sua forza motrice. Le parti efficaci sono quelle che impiegano questa forza. Le parti più nobili di un sistema di governo sono necessarie, perché su di esse si basa la sua forza vitale. Queste parti possono anche non servire a nulla di preciso, e può darsi che una struttura più semplice possa far meglio; ma esse sono i preliminari, i prerequisiti necessari di tutto l'insieme. Radunano l'esercito, per quanto non facciano vincere la battaglia». Sul ricorso al termine Costituzione da parte di Bagehot, G. Rebuffa precisa che: «nel linguaggio politico del tempo di Bagehot il termine «Costituzione» non aveva il significato tecnico di documento, o di insieme di regole, tipico, con tutti i suoi equivoci, dell'Europa continentale; era sostanzialmente un sinonimo di «forma di governo», di «sistema politico», di «assetto istituzionale», comprendendo anche qualsiasi forma possibile di adattamento. Non avere di fronte una Costituzione scritta, sacralizzata in un unico documento, consente di evitare la confusione che caratterizzerà tutta la dottrina giuridica continentale: considerare solo il documento scritto come «la» Costituzione. Bagehot può invece descrivere la

dualista ad uno monista. Le nuove dinamiche delineatesi a livello istituzionale ebbero un effetto rilevante sul funzionamento della forma di governo. Rispetto al passato, Parlamento e Governo divennero i principali attori nel garantire l'equilibrio tra le diverse componenti del sistema istituzionale. Difatti, nonostante fossero organi strutturalmente distinti, nell' adempimento delle rispettive funzioni furono spesso indotti a prendere in considerazione l'opportunità di instaurare una collaborazione continua e reciproca che, non di rado, mise in evidenza la rilevante capacità d'iniziativa del Governo (non a caso il funzionamento della forma di governo iniziò ad essere sintetizzato dalla formula governo di gabinetto)¹²⁵. Tuttavia un'interpretazione esaustiva di tali cambiamenti richiede di prendere in considerazione l'effetto concomitante di una serie di rilevanti riforme in atto anche sul piano più propriamente politico. Così, la nuova rilevanza istituzionale del Primo Ministro non può essere semplicisticamente attribuita al trasferimento di funzioni che dal Re erano transitate nelle sue mani ma bisogna capire anche gli altri fattori determinanti nel delineare la condizione di primus

Costituzione come una realtà vivente, una struttura dinamica e mutevole», G. Rebuffa, *Un'idea di Costituzione. Walter Bagehot e la regina Vittoria*, in W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 26.

¹²⁵ Del ruolo preminente dell'organo esecutivo era già consapevole W. Bagehot il quale a proposito della fusione tra potere esecutivo e legislativo da lui indicata come *il segreto che rende efficace la Costituzione inglese* ovvero come *la specificità del governo di gabinetto* scrive: «O il gabinetto riesce a legiferare, o scioglie l'assemblea. È una creatura che ha il potere di distruggere il proprio artefice. E l'esercizio di questo potere è uno dei compiti per cui è stato designato dal legislativo stesso. Esso è stato fatto, ma può disfare; pur dipendendo da un altro per la sua creazione, quando è all'opera può distruggere il creatore», W. Bagehot, *ivi*, p. 55.

inter pares¹²⁶ del nuovo soggetto di governo. L'esigenza fondamentale per l'esecutivo di garantirsi il sostegno della maggioranza parlamentare aveva "indirizzato" la scelta del Primo Ministro sulla personalità più eminente di uno dei maggiori gruppi parlamentari, o meglio, sul leader

¹²⁶ In effetti, già Bagehot a suo tempo aveva intuito la forza insita nella carica del Primo Ministro; non a caso, quindi, scrive: «La Regina è al vertice della nostra società. Se non ci fosse Lei, la più importante personalità del paese sarebbe il primo ministro». E, ancora, a proposito dei poteri della Corona, Bagehot sottolinea un errore di fondo nell'interpretazione che i Costituenti di Philadelphia avevano dato alla figura del Re. A dispetto delle loro aspettative, infatti, il Presidente americano non poteva essere interpretato come un equivalente del Re e questo per la fondamentale ragione per cui il Re inglese non era titolare del potere esecutivo. Riprendendo le sue stesse parole, e riferendosi agli *intelligenti artefici della Costituzione federale* egli afferma: «nonostante la loro attenzione, non si accorsero che era il primo ministro il centro del potere esecutivo, mentre il Re era una semplice rotella dell'ingranaggio». Ancora, nel costante parallelismo tra sistema inglese e americano, l'autore indica alcune fondamentali differenze rispetto al ruolo istituzionale tra Primo Ministro inglese e il Presidente americano. Dopo aver individuato nelle differenze strutturali dei due sistemi la fonte di differenziazione delle dinamiche istituzionali egli precisa: «Un governo di gabinetto viene diretto a carte scoperte: la sua forza consiste nel dibattito. Un Presidente può essere un inetto; tuttavia, se ha ministri capaci, alla fine della sua amministrazione la sua vera natura può anche non essere stata scoperta; possono esservi dubbi e controversie sul fatto che sia saggio o stupido. Ma un primo ministro deve dare subito prova di ciò che vale. Deve tener testa alla Camera dei Comuni durante la discussione; dev'essere in grado di indirizzare la gestione degli interessi della Camera, trovarvi ascolto ad ogni emergenza, dominarla nei momenti di maggiore turbolenza. Egli è sottoposto a prove difficili, e, se fallisce, deve dimettersi». Per maggiori dettagli su questi aspetti vedi W. Bagehot, *ivi*, pp. 77 ss.

del partito di maggioranza ai Comuni¹²⁷. Come ben si intuisce bisognava individuare tale partito per cui rilevante divenne la strutturazione del sistema politico-partitico. Fondamentali al riguardo furono gli effetti

¹²⁷ Storicamente, la nascita di tale convenzione può essere collocata nella seconda metà del secolo scorso, quando i risultati delle elezioni generali iniziarono ad attribuire la maggioranza assoluta dei seggi alla camera dei deputati ad un solo partito. Proprio tale situazione avrebbe spinto il Re a nominare Primo Ministro il leader del Partito di maggioranza che, a differenza di qualsiasi altro che a sua discrezione avrebbe potuto nominare, godeva di una sicura base di sostegno in Parlamento (in effetti, dal 1902, solo Chamberlain, benché fosse stato per 18 mesi leader del Partito Conservatore, non è divenuto Primo Ministro). Va precisato che nel considerare la quota dei seggi di cui un partito dispone alla Camera dei Comuni non è operata alcuna distinzione tra maggioranza relativa e assoluta, in quanto il ricorso di quest'ultima benché facilitato dalla legislazione elettorale adottata non è necessariamente garantito. Tuttavia, nei casi in cui non esiste un partito con la maggioranza assoluta dei seggi tale convenzione perde parte del suo rigore lasciando spazio alla discrezionalità della prerogativa regia rispetto alla nomina del primo ministro. Sulla nascita della *premiership* e il delinearsi della *confidence* parlamentare A. Torre sottolinea come essi abbiano avuto origine *non dalla volontà astratta di un legislatore, bensì da gradualità approssimazioni degli equilibri della politica alla sfera della costituzionalità*. E ancora, soffermandosi sulla centralità che essi rivestono nel parlamentarismo britannico contemporaneo, l'autore evidenzia come da essi siano derivati *altri fondamentali caratteri del sistema di governo: la definizione dei ruoli della maggioranza governativa e dell'opposizione, che infine produrrà la costituzionalizzazione di quest'ultima come "Opposizione di Sua Maestà" (Ministers of the Crown Act 1937); il consolidarsi in forma aggiornata degli "usi e costumi" del Parlamento*, in A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit., p. 154.

delle riforme elettorali¹²⁸. Oltre ad apportare un cospicuo aumento degli aventi diritto al voto¹²⁹ e a ridisegnare completamente i collegi elettorali ricorrendo anche alla soppressione dei c.d. borghi putridi (rotten borough) e pocket o nomination borough¹³⁰, le riforme furono fondamentali per la nascita di una nuova concezione della politica che, decretando la fine della fase del government by influence, poi government by Parliament, inaugurò quella del government by party in Parliament¹³¹. In questo nuovo contesto, liberali e conservatori furono

¹²⁸ Su questo aspetto, particolarmente interessante risulta la ricostruzione di G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit. pp. 99 ss..

¹²⁹ L'aumento dell'elettorato grazie all'estensione del suffragio a strati sempre più vasti della popolazione portò ad una significativa trasformazione del diritto di voto che da diritto di natura quasi reale (collegato alla proprietà terriera e immobiliare) divenne un diritto inalienabile e imprescrittibile di natura personale. Inoltre, con la riforma elettorale del 1884 (fortemente voluta dal Premier liberale Gladstone), come parziale contropartita all'allargamento del suffragio, si introdusse il voto plurimo grazie al quale molti elettori oltre ad acquisire il diritto di voto nel proprio collegio di residenza in base alla nuova legge, usufruivano di un diritto di voto ulteriore in qualità di proprietari, professori universitari, o come locatari di edifici aziendali.

¹³⁰ Furono definiti tali rispettivamente i collegi con meno di cinquanta elettori e quelli in cui si presentava un solo candidato per seggio. È chiaro che proprio le peculiarità di questi contesti avrebbero più facilmente garantito alla corona e alla nobiltà di campagna la manipolazione dei risultati elettorali, prefabbricando maggioranze favorevoli alla camera dei comuni. Per operare il trasferimento di seggi da zone sovrarappresentate a zone sottorappresentate il principio medievale della corporazione privilegiata fu sostituito dal principio popolare dei numeri.

¹³¹ L'avvicendamento in questo ordinamento di diverse forme di equilibrio del sistema di governo all'interno di un quadro giuridico-costituzionale sostanzialmente immutato, evidenzia non solo *il carattere elastico, generico, indefinito delle norme costituzionali*

spinti ad organizzarsi stabilmente su scala nazionale¹³², ad adottare una rigida disciplina di gruppo alla Camera dei Comuni e a contrapporsi sulla base di programmi politici. Inoltre, con l'adozione nel 1885 del *plurality*¹³³ le elezioni consentirono quasi sempre di individuare una maggioranza parlamentare (espressa da un solo partito¹³⁴) e il suo leader.

ma, secondo Ortino, «ci conduce a constatare come la realizzazione concreta di una organizzazione politica dipenda da un insieme di regole non giuridiche (le convenzioni costituzionali) che sono state capaci di adeguare un immutato quadro normativo costituzionale alle esigenze politico-organizzative di circa tre secoli». Vedi, S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp.166-167.

¹³² Tale scelta è, in genere, considerata un naturale sviluppo dell'introduzione del suffragio segreto introdotto dal *Ballot Act* del 1872 che, tra l'altro, decretò la fine della *politics of deference* che, per anni, aveva favorito l'elezione di personaggi scelti dai notabili locali e eletti *unopposed* da elettori che votavano a scrutinio palese.

¹³³ In realtà, l'origine di tale formula elettorale può essere fatta risalire al medioevo e, in particolare alle leggi inglesi del 1429 secondo cui il seggio doveva essere attribuito al candidato cui fosse stata attribuita la «maggiore minoranza» del collegio. A partire dal 1948, inoltre, il ricorso al collegio uninominale associato all'adozione del *plurality system* diventa esclusivo. Solo nel 1999 in applicazione alla disciplina dello *European Parliamentary Elections Act* si introduce nel Regno Unito un sistema elettorale proporzionale con l'adozione del voto singolo trasferibile. Il sistema proporzionale ha avuto applicazione anche per le elezioni all'Assemblea dell'Irlanda del Nord dove le profonde fratture della società a livello religioso non consentono l'adozione di un sistema *plurality* le cui dinamiche avrebbero affidato il potere in maniera permanente alla maggioranza protestante. Sull'adozione del sistema proporzionale per le elezioni del Parlamento europeo vedi L. Fabiano, *Elezioni del Parlamento europeo mediante sistema proporzionale in Gran Bretagna*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 1033 ss..

¹³⁴ I principali protagonisti del bipartitismo britannico sono oggi il partito Conservatore (Conservative party) e il partito Laburista (Labour party) che ha gradualmente

Praticamente - e, cioè, dal punto di vista del rendimento dei meccanismi istituzionali - ciò si tradusse nella garanzia di una solida responsabilità del Governo che, così, una volta eletto aveva la certezza quasi assoluta di restare in carica per l'intera legislatura.

Ma tutto ciò, non ha cancellato completamente l'importanza del Re che Bagehot colloca al vertice della *dignified part of the constitution*¹³⁵.

sostituito i Liberali nella tradizionale dialettica proprio con il partito Conservatore. Per maggiori dettagli su questi partiti e sulle trasformazioni che li hanno interessati nel corso degli anni vedi S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 130 ss..

¹³⁵ Dopo aver precisato (p. 69): «Il ruolo della Regina, dal punto di vista simbolico, è di importanza incalcolabile. Senza la sua presenza, l'attuale sistema inglese avrebbe vita difficile e finirebbe per crollare» Bagehot, dopo un'attenta disamina dei reali poteri del sovrano anche attraverso la critica della dottrina in materia (che le attribuirebbe un potere legislativo ed esecutivo), sintetizza le sue effettive competenze in «tre diritti: quello di essere consultato, quello di incoraggiare, quello di mettere in guardia», W. Bagehot, *La costituzione inglese*, cit., p. 101. Inoltre, sul favore di cui gode la Corona presso i suoi sudditi egli scrive (pp.73 ss.): «...Gli inglesi riconoscono il giuramento di fedeltà; affermano che è loro dovere obbedire «alla Regina»; e hanno solo vaghe nozioni del perché si obbedisca alle leggi, anche senza la Regina. [...] Se si chiedesse alla maggior parte dei sudditi della Regina in base a quale diritto Ella regni, non risponderebbero mai che regna in base al diritto parlamentare. Direbbero che governa «per grazia di Dio», credendo di avere un dovere religioso di obbedienza nei suoi riguardi». Infine, interessante è la descrizione di «un buon monarca» elaborata da Bagehot (p. 109): «È più adatto a diventare un buon monarca costituzionale il Principe che comincia a regnare presto; colui che in gioventù disdegna i piaceri ed è disposto lavorare; e che ha per natura, un'inclinazione particolare per la discrezione. Sovrani del genere costituiscono i più grandi doni divini, anche se sono tra i più rari».

Anche se destinato a rimanere fuori dalla lotta politica¹³⁶, il sovrano resta, infatti, un simbolo innegabile dell'unità nazionale e, almeno formalmente, gode di un certo potere discrezionale rispetto alla nomina del Primo Ministro¹³⁷ e allo scioglimento del Parlamento nell'ipotesi in cui manchi una maggioranza parlamentare in grado di sostenere il Governo¹³⁸. Rispetto al vecchio sistema anche l'istituto della

¹³⁶ Su questo aspetto Bagehot sottolineando come la monarchia dovesse essere *anzitutto oggetto di reverenza*, aveva scritto: «...Non dobbiamo far entrare la Regina nella lotta politica. Se ciò avvenisse cesserà di essere reverita da tutti i combattenti, diventando solo uno dei tanti contendenti», W. Bagehot, *ivi*, p. 89..

¹³⁷ Al Re è, inoltre, consentito revocare il Primo Ministro nel caso in cui questi attenti alla democraticità dell'ordinamento o anche negare lo scioglimento chiesto dal Primo Ministro quando ritiene le elezioni inutili o contrarie all'interesse nazionale.

¹³⁸ In effetti, anche se tale circostanza si verifica raramente soprattutto in virtù del sistema elettorale maggioritario adottato e della peculiare struttura del sistema politico che normalmente permettono di individuare chiaramente un vincitore non è escluso il verificarsi di circostanze in cui o i risultati elettorali non attribuiscono a nessun partito la maggioranza assoluta dei seggi o comunque esistono ampi dissensi sulla leadership nel partito di maggioranza. In questi casi, il ruolo costituzionale del sovrano è quello di garantire comunque la formazione di un Governo capace di reggere conservando una maggioranza tra i membri del Parlamento nella Camera dei Comuni. Nel primo caso, il Sovrano per convenzione conferisce l'incarico di Primo Ministro al leader del partito di maggioranza relativa mostrando in tal modo di aver esperito ogni tentativo prima di procedere all'eventuale scioglimento dei Comuni (vedi ad esempio il conferimento dell'incarico a Harold Wilson dopo le elezioni del febbraio 1974). Nel secondo caso, il monarca, in genere, fa ricadere la sua scelta del Primo Ministro sul leader dell'opposizione che potrà formare un Governo appoggiato da frazioni di altri partiti (come accadde, ad esempio, quando nel 1886, pur avendo la maggioranza i liberali di Gladstone, la Regina Vittoria assegnò l'incarico di Primo Ministro al conservatore Lord Salisbury che con l'appoggio dei liberali unionisti riuscì a governare fino al 1892). Tale

condizione, a differenza della prima, non ha alcun legame diretto con la legislazione elettorale ma il suo legame col sistema politico va considerato in rapporto alla precisione con cui viene disciplinata la procedura di designazione del leader da parte degli organi partitici (ad es. fino al 1965 il partito Conservatore a differenza del Laburisti non aveva regole precise su tale punto, e ciò favoriva indubbiamente la discrezionalità del Re nella scelta del leader soprattutto nelle ipotesi in cui il leader conservatore o si dimetteva o moriva. MacMillan nel 1957 e Douglas-Home nel 1963 divennero leader del partito conservatore dopo essere stati nominati Premier dalla Regina Elisabetta II). Inoltre, proprio l'unione personale delle cariche di Primo Ministro e di leader del partito maggioritario fa sì che nell'ipotesi in cui il sovrano sia chiamato a esercitare il suo potere discrezionale in ordine alla nomina del Primo Ministro tale suo potere sia contestualmente percepito anche come potere discrezionale rispetto alla nomina del *leader* del partito maggioritario. Sul potere del sovrano, in circostanze eccezionali, nella scelta del primo ministro si era a suo tempo soffermato anche Bagehot che a proposito aveva scritto: « Se il Re costituzionale è un uomo di singolare discernimento, di buona disposizione d'animo e di grande competenza politica, può trarre anche dalle fila di un partito diviso il suo leader migliore, anche in un momento in cui il partito, abbandonato a se stesso, non lo sceglierebbe. Se il sovrano è in grado di sostenere la parte dello spettatore razionale e disinteressato può essere in grado di sostenere i suoi sudditi meglio di quanto farebbero loro stessi. Ma se il monarca non è così libero dai pregiudizi e non ha questa facoltà di discernimento quasi miracolosa, è probabile che non sia in grado di fare una scelta più oculata di quella del partito stesso». Inoltre, facendo riferimento all'ipotesi specifica in cui non vi sia una solida maggioranza parlamentare a sostenere il gabinetto, Bagehot precisa: «Se il sovrano ha capacità di ponderazione, l'aiuto che può dare in simili momenti critici sarà notevole. Sceglierà in favore del suo ministro e, se possibile, sosterrà lo statista su cui, alla fine, il gruppo moderato farà cadere la sua scelta, facendo discretamente e fin dall'inizio tutte le consultazioni necessarie. Essendo un uomo di buon senso, esperienza e tatto, un simile sovrano capirà qual è l'alleanza che determina un equilibrio, qual è il partito con cui i membri più moderati degli altri gruppi parlamentari in definitiva si alleeranno», W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit. pp. 94, 97. Su questi aspetti

controfirma degli atti di regia prerogativa (*Royal Prerogative*)¹³⁹ è sopravvissuto ma, ormai, equivale ad assunzione di responsabilità

vedi, tra gli altri, anche G. Caravale, *Il Governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 80 ss. e pp. 121 ss..

¹³⁹ A proposito va precisato che tutte le prerogative del sovrano traggono origine dalla consuetudine ovvero dal *common law*. Per comprendere il motivo di tale collocazione, occorre far riferimento al regno di Guglielmo il Conquistatore, quando si affermò il principio per cui il governo del paese era responsabilità del Re. Fu allora, infatti, che per garantire la prosperità del proprio popolo, per comandare l'esercito e per fare le leggi, il Re cominciò ad esercitare una serie di poteri che per il loro costante uso entrarono a far parte del *common law* con il nome di «*prerogative*» (dal latino *prae rogo*, chiedere qualcosa prima o a preferenza di altre cose). Rispetto alle prerogative la legge del Parlamento ha poteri limitati nel senso che, pur potendo modificarne alcune, non ha il potere di crearne di nuove. Anche l'eventuale riconoscimento di nuovi poteri e competenze alla corona non può assumere la forma della prerogativa regia. In caso di conflitto tra una disposizione di legge e la prerogativa, la legge prevale sempre per cui quando una previsione normativa copre gli stessi ambiti della prerogativa, quest'ultima cade in desuetudine e potrebbe essere di nuovo praticata solo in caso di abrogazione della disposizione legislativa (c.d. *principio De Keyser* derivante dalla risoluzione del caso giurisprudenziale *A-G v De Keyser's Royal Hotel Ltd* [1920] AC 508). Inoltre, più di recente, le corti hanno anche sostenuto l'illegittimità del ricorso all'uso della prerogativa negli stessi ambiti in cui il Parlamento abbia provveduto a conferire poteri normativi a un Ministro. (Su questi ultimi aspetti vedi P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, G. Giappichelli, Torino, 2005, pp. 56-57). L'esercizio delle prerogative assume quasi sempre forma scritta attraverso gli *Orders in Council*, le *Proclamations*, le *Letters Patents*, i *Sign Manual Warrants*; ognuno di questi atti disciplina, in genere, una specifica materia ed è adottato secondo determinate procedure. La nomina del Primo Ministro rientra in quelle limitate ipotesi in cui la volontà del sovrano non si trasforma in un atto scritto. Tuttavia, prescindendo dalla forma che può caratterizzarne l'esercizio, le prerogative non possono essere sottoposte a controllo da parte di una corte di giustizia riflettendo il principio della

monarchia di origine divina secondo cui il re non può essere perseguito o punito. A.V. Dicey definisce le prerogative come «il residuo di un'autorità discrezionale o arbitraria, che in ogni predeterminata circostanza è giuridicamente lasciata in mano alla corona». Tra gli atti rientranti nell'esercizio della prerogativa regia è possibile includere, tra gli altri, la stipulazione di trattati internazionali, il potere di dichiarare guerra, quello di concedere amnistie, ecc.. A. Torre propone una classificazione dei poteri di prerogativa in due categorie e, cioè prerogativa personale (*personal prerogative*) e prerogativa politico-costituzionale. Secondo la suddivisione proposta dall'autore rientrano nella categoria della *personal prerogative* tutti quei poteri riconducibili tanto alla persona fisica del monarca quanto alla sua personalità pubblica e che includono diverse immunità e diritti patrimoniali (vedi ad es. il principio *the King can do no wrong* su cui si fonda l'irresponsabilità del sovrano). Le prerogative politico-costituzionali sono, invece, distinguibili in base ai tre poteri dello Stato al cui esercizio la Corona partecipa in: *executive prerogatives* (si tratta, in realtà, di una categoria molto articolata in cui i poteri del re si distribuiscono su vari settori che vanno dalle istituzioni nazionali (vedi ad es. il potere di nomina e revoca dei ministri, dei funzionari del *civil service*, dei *judicial officers*, dei Pari che compongono la House of Lords, ecc.) al settore finanziario (c.d. *prerogative di revenue*) al governo della Chiesa d'Inghilterra, all'esercizio dei poteri di emergenza rivolti a ristabilire l'ordine in caso di *riot* o *insurrection* attraverso l'intervento armato e coercitivo, alla possibilità di provvedere a istituire organi di governo per le colonie e gli altri territori indipendenti oltre che di legiferare direttamente in caso in cui tali territori mancano di istituzioni autonome e nell'ambito della politica internazionale (tra cui rientrano le dichiarazioni di guerra e di pace, la stipulazione di trattati, le annessioni e cessioni territoriali, l'accreditamento di rappresentanti diplomatici e il riconoscimento di Stati o governo esteri)), *legislative prerogatives* (tra cui rientrano la convocazione, la proroga e lo scioglimento della Camera dei Comuni e la promulgazione delle leggi mediante l'apposizione del *Royal Assent*), e *judicial prerogatives* (tra cui si annoverano l'esercizio della prerogativa in ordine alla nomina dei giudici, nonché il potere di grazia che ha natura personale e si può applicare a condanne per reati che sono sotto la giurisdizione della Corona). Per informazioni più dettagliate su questo argomento vedi A. Torre, *Regno Unito*, cit., pp.

politica collegiale del Governo (quindi non più individuale), e ha come effetto ulteriore quello di sottrarre al monarca il potere di agire senza il consenso del Governo stesso. L'atto di scioglimento¹⁴⁰, formalmente

99ss.. Inoltre, sull'articolata categoria dei *prerogative powers* vedi, tra gli altri, C. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution* (sixth edition), cit. p. 146 ss. e G. Caravale, *ivi*, pp. 76 ss... Sul ruolo che le prerogative rivestono nel funzionamento della forma di governo nonostante gran parte di esse siano ormai transitate nella sfera competenziale del governo e ancor più del Primo Ministro, S. Ortino precisa: «La verità è che le prerogative si sono dimostrate un espediente molto utile per il funzionamento corretto della forma di governo parlamentare. Così si è fatto notare che l'esercizio dei poteri da parte della corona sottrae alla critica del parlamento l'operato del primo ministro. Così uno scioglimento della camera dei deputati potrebbe essere oggetto di dibattito da parte del parlamento se dipendesse formalmente dall'esercizio di un potere ministeriale; viceversa si ritiene opportuno che tale provvedimento non sia oggetto di discussione, né di critica, e ciò è possibile perché formalmente tale potere è della regina che come sappiamo «non può errare». Inoltre proprio questa elasticità garantita ai poteri esercitati per prerogativa è apprezzata per lasciare ampia discrezionalità in tutti quei casi non facilmente prevedibili in anticipo, ma che quando si presentano richiedono una soluzione rapida: si ricordi per tutti il fatto che soltanto in questo secolo è invalso l'uso, per convenzione costituzionale, che il primo ministro provenga necessariamente dalla camera dei deputati al fine di evidenziare la prevalenza del principio democratico sul principio feudale-ereditario; non prescrivere formalmente tale regola può sempre avere dei vantaggi in casi particolari per soluzioni nuove per le quali la prerogativa regia viene utilizzata come fondamento legale in connessione con un esercizio non arbitrario in sé, ma finalizzato a dare risposte adeguate a situazioni particolari» in S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 178.

¹⁴⁰ Bagehot definisce il potere di scioglimento il «regolatore» della sovranità. Accanto a questo meccanismo egli aveva, inoltre, individuato la c.d. «valvola di sicurezza» ovvero la particolare regola della Costituzione per cui al Primo ministro è consentito superare la resistenza della Camera dei Lords su particolari settori nominandone nuovi

attribuito al Re, deve essere accompagnato dal parere del Primo Ministro e, data la rigida struttura dei partiti, non serve più a risolvere i contrasti tra governo e maggioranza parlamentare ma è diventato uno strumento a disposizione del Primo Ministro per decidere la data dello scioglimento dell'assemblea legislativa in base a una valutazione del momento elettorale più favorevole per rafforzare la sua maggioranza nella Camera dei Comuni¹⁴¹.

In conclusione, le dinamiche fondamentali che sottendono al funzionamento attuale del *modello Westminster* possono essere così

membri in modo da creare una nuova maggioranza a favore delle sue misure. Per maggiori dettagli su questi aspetti, vedi W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 215 e G. Caravale, *ivi*, pp. 85 ss..

¹⁴¹ Talvolta lo scioglimento può essere utilizzato dal Primo Ministro anche come una sorta di «minaccia» contro gruppi dissidenti all'interno della propria maggioranza parlamentare. Quando, infatti, gruppi di parlamentari del partito del Primo Ministro non sembrano più disposti a seguire la politica del proprio *leader*, questi può minacciare uno scioglimento allo scopo di ricondurli all'obbedienza. L'eventuale ricorso alle elezioni anticipate sarebbe svantaggioso per i dissidenti che difficilmente verrebbero ricandidati dal partito e, anche nell'ipotesi in cui decidessero di presentarsi alle nuove elezioni nelle file di un altro partito o come candidati indipendenti, difficilmente sarebbero rieletti. Sul ruolo di guida del Primo Ministro nel sistema parlamentare si era a suo tempo soffermato anche Bagehot, il quale così scriveva: «il principio che guida il parlamento è l'obbedienza ai leader. Cambia pure leader, se vuoi, prendine un altro se vuoi, ma obbedisci al n.1 fin che stai al suo servizio e obbedisci al n.2 quando sei passato al n.2. La punizione per chi agisce diversamente è l'impotenza. Non è che chi si comporta così non sarà in grado di fare niente di buono: non sarà in grado di fare assolutamente niente. Se ognuno facesse ciò che ritiene giusto, vi sarebbero 657 emendamenti per ogni mozione, e nessuno di essi passerebbe, così come la mozione», W. Bagehot, *ivi*, p. 149.

sintetizzate: grazie alla strutturazione del sistema politico in senso bipartitico e all'adozione di un sistema elettorale maggioritario a turno unico l'elettore britannico, votando per la Camera dei Comuni, non elegge direttamente il Primo Ministro, ma è messo in condizioni di esprimere una chiara opzione di governo¹⁴² a favore del partito che ottiene la maggioranza dei seggi e del suo *leader*. In questo modo il partito maggioritario diventa il tramite fondamentale tra Governo e Parlamento¹⁴³ (non a caso, a proposito del sistema britannico, sempre acceso è in dottrina il dibattito sulla possibilità di qualificare tale sistema di governo come un esempio di *cabinet government*, *party government* o, più, di recente, *Prime Ministerial government*¹⁴⁴).

Quanto al Parlamento costituito da Camera dei Comuni¹⁴⁵ e Camera dei Lords¹⁴⁶, a partire dai Parliament Acts del 1911 e del 1949 si

¹⁴² La realizzazione di tale scelta manifestata al momento del voto è garantita dall'operare della c.d. *Salisbury convention* (formulata dal Viscount Cranborne quando fu leader del partito conservatore all'opposizione dal 1945 al 1951) in virtù della quale il partito di opposizione non si oppone alla realizzazione del programma presentato nel manifesto elettorale dal partito risultato vittorioso alle elezioni.

¹⁴³ Si sofferma dettagliatamente sulle modalità in cui il partito di maggioranza riesce a svolgere la sua funzione di raccordo tra Governo e Camera dei Comuni O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, n.1, 2004, pp. 40-42.

¹⁴⁴ Questi aspetti saranno trattati in maniera più dettagliata nel corso del capitolo successivo.

¹⁴⁵ Rispetto alla Camera dei Comuni Bagehot precisa che: «il suo compito non è di ottenere il potere intimidendo, ma di usare il potere per governare». Inoltre, l'autore attribuisce alla Camera dei Comuni oltre al compito primario di elezione del premier una «funzione espressiva» (identificata nel compito di esprimere l'opinione degli inglesi su tutte le questioni ad essa sottoposte), una «funzione pedagogica» (in funzione

della quale la Camera ha l'onere di migliorare la società insegnando alla nazione ciò che non sa), una «funzione informativa» (ottemperata mediante il dibattito parlamentare che porta i problemi all'attenzione del paese) e, infine la funzione legislativa (tra cui rientra anche la competenza a legiferare in materia finanziaria nonostante, a proposito, l'autore rileva che da molto tempo la Camera dei Comuni *ha smesso di essere quell'organo di controllo dell'economia e del risparmio che era un tempo* essendo la competenza in tale ambito materialmente traslata tra i poteri del gabinetto), W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., pp. 141 ss..

¹⁴⁶ Sulla composizione del Parlamento, S. Ortino sottolinea come nella storia costituzionale inglese il termine “parlamento” non ha avuto un significato univoco. Percepito come sinonimo dell'unica camera elettiva (Camera dei Comuni) o come organo composto di due organi (Camera dei Comuni e Camera dei Lords), l'autore sostiene che giuridicamente il significato più consono attribuibile al termine parlamento è quello di organo composto da Regina, Camera dei Comuni e Camera dei Lords. Tuttavia, il fatto che oggi tra i tre significati sembra prevalere il primo, ovvero quello di parlamento come sinonimo della Camera dei Comuni, può trovare giustificazione nella crescente importanza che tale Camera ha acquisito rispetto alla Camera dei Lords attraverso una serie di atti legislativi miranti ad affermare la supremazia del principio democratico sul principio feudale-ereditario. Vedi S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p.181. Sull'importanza della House of Lords nel sistema istituzionale inglese e sull'elevato prestigio ad essa riconosciuto dal popolo si sofferma ampiamente W. Bagehot il quale dopo aver definito tale Camera come *una delle più elevate dignità dell'Inghilterra* ne riconosce una grande utilità sociale affermando: «La sua semplice esistenza è utile, perché suscita un sentimento di obbedienza e una specie di intelligenza in quella moltitudine rozza, stolta e ottusa, che non sarebbe in grado di apprezzare e comprendere nient'altro». L'autore dedica particolare attenzione agli effetti del *Reform Act* del 1832 che, a suo dire, avrebbe portato a un ridimensionamento delle funzioni di tale Camera nel procedimento legislativo a favore della Camera dei Comuni. Tuttavia, ciò non avrebbe cancellato completamente l'utilità della Camera Alta cui, nonostante la sua natura subalterna, l'autore attribuiva un ruolo fondamentale

inizia a contraddistinguere per l'esistenza di un bicameralismo imperfetto mediante una netta prevalenza della Camera dei Comuni su quella dei Lords¹⁴⁷ rispetto all'esercizio del potere legislativo. In

nel frenare eventuali "tirannie" del gabinetto appoggiato dalla sua maggioranza alla Camera dei Comuni. Vedi W. Bagehot, *ivi*, pp. 111 ss.

¹⁴⁷ L'intento di rendere tale Camera più rappresentativa ha innescato un articolato processo di riforme. Dopo i *Parliament Acts* del 1911 (che escludevano dalle competenze dei Lords il potere di deliberare in materia fiscale e finanziaria) e del 1949 (che riducevano a una sola sessione parlamentare il potere di contrasto dei *Lords* sui progetti di legge già approvati dai Comuni fermo restando il potere assoluto di respingere ogni progetti di legge volto a prorogare una legislatura parlamentare) fondamentali in questo progetto di riforma è stato l'apporto del *Life Peerage Act 1958* (che ha introdotto la categoria dei Pari vitalizi nominati, mediante l'esercizio del potere di *patronage*, dal Primo Ministro e, in misura più limitata dal leader dell'Opposizione tra politici con esperienza alla Camera dei Comuni o presso le istituzioni europee, nonché a livello decentrato e locale o comunque tra personalità che hanno reso contributi eccezionali all'intera comunità quali ex leader sindacali, capitani d'industria, accademici di fama, personalità eminenti nel campo delle professioni, delle arti e delle scienze, ecc.) e dell'*House of Lords Act 1999* (con il quale il numero dei Pari ereditari è stato ridotto a 92 membri e si è provveduto, in attesa di completare il processo di democratizzazione della Camera Alta, a trasferire verso altre istituzioni alcune componenti tradizionali tra i cui i *Law Lords* (entrati a far parte della nuova *Supreme Court of the United Kingdom*) e il Lord Chancellor che le disposizioni del *Secretary of State for Constitutional Affairs 2003* hanno assimilato più a un classico Ministro di grazia e giustizia che non preside più la Camera Alta e le cui funzioni sono trasmigrate nella sfera di competenza del Secretary of State for Constitutional Affairs). In virtù del processo di riforma, fortemente voluto dal partito Laburista, la presidenza della House of Lords è ora affidata a un *Lord Speaker* eletto per la prima volta nel giugno 2006. Sulla futura composizione della Camera alta, nonostante diffuso sia il favore per una struttura completamente elettiva, ancora oggi mancano realizzazioni concrete a causa della mancanza di un solido accordo parlamentare. Vedi A. Torre, *La forma di governo*

britannica, cit., pp. 174 ss.. Sulle ragioni che depongono a sfavore di una seconda Camera elettiva o prevalentemente elettiva, P. Leyland precisa: «Se si accetta che la Camera dei Comuni continui ad avere un ruolo preponderante, la legittimazione democratica di una seconda Camera elettiva potrebbe essere fonte di problemi. Essa sarebbe invero indotta ad affermare la propria autorità e ad agire quale concorrente della Camera dei Comuni. Per esempio, potrebbe ritardare per principio l'iter legislativo, alterando l'indirizzo di governo. Un altro limite potenziale sta nel fatto che una seconda Camera elettiva potrebbe duplicare il corporativismo politico esistente alla Camera dei Comuni, con membri condizionati dalla macchina di partito. Molti membri della Camera dei Lord, poi, potrebbero non gradire di trasformarsi in politici attenti al responso degli elettori, rinunciando così in parte alla loro relativa indipendenza rispetto ai Comuni», P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 83. Sulla necessità di riformare la Camera dei Lords si era a suo tempo espresso anche Bagehot il quale, dopo essersi soffermato sui difetti della Camera (ampio ricorso al voto per procura con scarsa partecipazione alla vita parlamentare, numero di menti eccelse relativamente basso con conseguente inadeguatezza a svolgere adeguatamente le funzioni assegnate), giudicava un terribile errore da parte dei Lords l'aver rifiutato la proposta avanzata da Lord Palmerston di introdurre Pari a vita scelti tra gli uomini più eminenti del Paese. Secondo l'autore, infatti, una scelta in tal senso, indubbiamente difficile da accettare per *un'istituzione antica come la Camera dei Lords, che si fonda sulla continuità di casta e su antichi sentimenti di deferenza*, avrebbe avuto solo effetti positivi restituendo alla Camera tutto il potenziale indispensabile a realizzare al meglio le funzioni che la Costituzione le attribuisce. Per maggiori dettagli sulle argomentazioni avanzate da Bagehot, vedi W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit. 128 ss.. Si soffermano in modo dettagliato sul processo di riforma della *House of Lords* anche A. Turpin e A. Tomkins i quali, partendo da un rilievo effettuato da un membro della Camera nel 1967 per il quale la composizione di quella istituzione poteva a ragione essere considerata «not really a rational basis on which to run a second chamber in democracy», ripropongono l'intero dibattito sulla riforma sviluppatosi a partire da quel momento fino a giungere alle proposte presenti nel manifesto elettorale del partito laburista per le elezioni del 2005 in cui si auspicava di eliminare completamente la

particolare, il consenso della Camera dei Lords non è più indispensabile per le leggi in materia finanziaria¹⁴⁸ (c.d. *Money Bills*) e, nell'ipotesi in cui esso venisse negato per le altre leggi, il veto della Camera Alta può essere comunque superato dai Comuni mediante l'approvazione del progetto in due sessioni diverse a distanza di un anno. Solo la Camera dei Comuni può votare la sfiducia al Governo¹⁴⁹ facendo valere i meccanismi propri della responsabilità politica e garantendo quel collegamento con il *demos* indispensabile in ogni ordinamento democratico.

componente ereditaria della Camera, vedi A. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp. 648 ss. Vedi anche P. Leopold, *Reform of the House of Lords-The Way Ahead*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione Britannica*, cit., pp. 277ss.; G. Caravale, *Il bicameralismo britannico nel duemila*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2000, pp. 545 ss.; L. Trucco, *Le riforme costituzionali nel Regno Unito: quale destino per la Camera dei Lords?*, in *Rass. Parl.*, luglio/settembre, anno XLVI, pp. 959 ss..

¹⁴⁸ A tal proposito A. Torre sottolinea come in realtà il limite posto al potere legislativo della Camera dei Lords in materia finanziaria dal Parliament Act doveva essere interpretato come la formalizzazione di una precedente convenzione risalente all'intimazione dei Re Enrico IV ai Pari del Regno di astenersi dall'intervenire nel dibattito sulla tassazione in nome del principio, ancora precedente, per cui dovesse realizzarsi una certa corrispondenza tra *taxation* e *representation*. Vedi a. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 76.

¹⁴⁹ In realtà è molto difficile che la Camera dei Comuni approvi una mozione di sfiducia nei confronti del Governo. Tale eventualità è, infatti, limitata alla sola ipotesi di *Hung Parliament* (quando cioè nessun partito è riuscito ad ottenere la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni). Tuttavia, nel caso in cui, tale mozione dovesse esserci essa porta inevitabilmente allo scioglimento anticipato della Camera, considerando che la strutturazione del sistema politico britannico potrebbe difficilmente portare alla formazione di una maggioranza diversa.

Per quanto concerne il potere esecutivo centrale è il ruolo del Gabinetto¹⁵⁰ e del Primo Ministro. Quanto al primo esso è costituito da un numero limitato di ministri scelti dal Primo Ministro tra i componenti del partito di maggioranza alla Camera dei Comuni e, dato il suo ruolo fondamentale per l'approvazione dell'indirizzo politico, è a ragione definito "*core of the executive*". Il Primo Ministro che, come già precisato, è (per convenzione), anche il *leader* del partito che detiene la maggioranza dei seggi alla Camera dei Comuni¹⁵¹, ha un ruolo

¹⁵⁰ A proposito del Gabinetto (Cabinet) A. Turpin e A. Tomkins sottolineano come questa istituzione (e tutto quanto attiene cioè alla sua composizione, funzioni e procedure) sia il risultato della lenta crescita di convenzioni costituzionali piuttosto che il prodotto di norme legislative ben definite. Ciò non significa, tuttavia, che esso possa ritenersi un'istituzione extra-costituzionale ma soltanto che gli eventuali cambiamenti di funzioni o di regole procedurali ad esso attinenti possono verificarsi «without formality or publicity», A. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., p. 393.

¹⁵¹ L'unione personale delle due cariche di Primo Ministro e *leader* del partito di maggioranza evidenzia la necessità per il titolare di conservare intatta la fiducia del suo partito. Infatti, ciò che a prima vista potrebbe sembrare un indiscutibile fattore di forza a favore del Primo Ministro (infatti, nell'ipotesi in realtà assai frequente in cui il suo Governo può contare su una maggioranza parlamentare coesa, ciò gli consente di dettare l'agenda politica, di far passare in Parlamento i progetti di legge ritenuti indispensabili per l'attuazione dell'indirizzo politico e di scegliere discrezionalmente i titolari delle cariche pubbliche più rilevanti) cela in realtà un elemento di debolezza in quanto per poter rimanere in carica il Primo Ministro deve conservare sempre intatta la fiducia del suo partito. Ad oggi, sono state ben sei le ipotesi in cui il Primo Ministro ha dovuto dimettersi nel corso della legislatura per essere sostituito da un altro esponente del suo partito e cioè: Churchill (1955), Eden (1957), Macmillan (1963), Wilson (1976), Thatcher (1990), Blair (2007). Al di là dell'unione personale delle due cariche va tuttavia specificato che il Primo ministro oltre ad essere tale è contestualmente anche

fondamentale sia nella fase di formazione del governo (è egli, infatti, che dispone in merito alla nomina e alla revoca dei ministri) che in quella di direzione dell'attività governativa. Egli è, infatti, gerarchicamente sovraordinato rispetto agli altri ministri e può, nell'esercizio delle sue funzioni, avvalersi di organismi ristretti (come il Gabinetto e i comitati interministeriali) e di importanti strutture organizzative (quali in *Cabinet Office*¹⁵² e il *Private Office*¹⁵³). Il Primo Ministro è, inoltre, il titolare dell'importantissimo potere di *patronage* ovvero ha la facoltà di

First Lord of the Treasury (ovvero dell'amministrazione finanziaria del Regno) e *Minister for the Civil Service* (ovvero Capo del dipartimento che governa gli apparati del pubblico impiego). Su questi aspetti vedi A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 86; C. Pinelli, *Forme di stato e forme di governo*, cit., pp.173 ss.; M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., pp. 108 ss.; S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., pp. 180 ss..

¹⁵² Istituito nel 1917 da Lloyd George il Cabinet Office è un'organizzazione autonoma formata da un cospicuo numero di *civil servants* la cui guida politica è affidata al *Deputy Prime Minister*. Le funzioni ad esso affidate sono soprattutto di coordinamento, ovvero cura i collegamenti tra il Gabinetto (inteso collettivamente) e una serie di altri soggetti istituzionali, appartenenti alle dimensioni del governo centrale, del *local government*, del *quasi-government* (ad. autorità indipendenti), del settore privato e della società civile e delle aree devolute. C. Turpin e A. Tomkins indicano, tra le funzioni del Cabinet Office, quella di «support the Prime Minister in leading the Government» come la più importante, C. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit. p.390. Per maggiori dettagli, vedi , tra gli altri, G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit. pp. 35 ss..

¹⁵³ Tale organismo comprende generalmente i più stretti collaboratori del Primo Ministro (*civil servants* e *special advisers*) e lavora in stretto contatto con il Cabinet Office allo scopo di «provide a powerful motor at the centre of government», C. Turpin e A. Tomkins, *ibidem*. Per maggiori dettagli sulla natura e le funzioni dell'organo molto utili risultano, altresì, le precisazioni di G. Caravale, *ivi*, pp. 40 ss..

proporre al Re la nomina di titolari di varie cariche (come alti magistrati, alcuni *Lords*, i più elevati funzionari dell'amministrazione, ecc.). Infine, vale la pena ricordare che nonostante formalmente tale potere rientri nelle competenze del sovrano, di fatto è il Primo Ministro a decidere dello scioglimento della Camera dei Comuni¹⁵⁴, al quale solitamente ricorre prima della fine della legislatura quando ritiene che il momento sia elettoralmente favorevole al suo partito o, più raramente, quando intende sottoporre all'approvazione del corpo elettorale un'importante questione politica¹⁵⁵.

Sul rapporto tra Parlamento e Governo, possiamo dire che l'esecutivo, una volta nominato, non ha bisogno di un vero e proprio voto di fiducia iniziale ma, in genere, è il Re con il "discorso della Corona" a dare lettura all'inizio di ogni sessione annuale del programma di governo che il Parlamento si limita ad approvare all'unanimità inviando una mozione di ringraziamento. All'opposizione¹⁵⁶ è consentito

¹⁵⁴ Il passaggio di questo potere nelle mani del Primo Ministro va letto in connessione con il principio costituzionale della *sovereignty of Parliament*. Infatti, in coerenza con tale principio, il potere di decidere lo scioglimento spetterebbe al Parlamento ovvero alla maggioranza parlamentare la cui volontà si esprime unitariamente attraverso il Primo Ministro che è appunto anche il leader del partito di maggioranza. Vedi, O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., pp.32 ss..

¹⁵⁵ Tra gli altri, sostengono apertamente questa tesi L. Elia, *Governo (forme di)*, in Enc. dir., vol. XIII, Milano, Giuffrè, 1970, p. 649; C. Mortati, *Lezioni sulle forme di governo*, Padova, Cedam, 1973, p. 179.

¹⁵⁶ Sul ruolo dell'opposizione va immediatamente precisato che essa rappresenta un forte limite allo strapotere della maggioranza o comunque, considerando le dinamiche attuali sottostanti al funzionamento della forma di governo, al dominio del Primo

presentare emendamenti attraverso i quali sindacare alcuni aspetti del programma¹⁵⁷ o addirittura (ma, in realtà, si tratta di una circostanza quasi impossibile) cercare di far cadere il governo.

Ministro. Oltre al tradizionale ruolo di controllare e criticare l'azione del Governo, l'opposizione britannica è organizzata in modo tale da rappresentare un'alternativa reale all'esecutivo in carica. Canalizzata nelle figure dello *Shadow Cabinet* (Governo ombra, la cui struttura e attività ricalca fedelmente quella dell'esecutivo in carica) e del Primo Ministro ombra (il cui ruolo fu formalmente riconosciuto solo nel 1937 dal *Ministers of the Crown Act* che gli attribuì, altresì, il diritto a uno stipendio statale annuo di 2000 sterline) ad essa sono riconosciute importanti funzioni per il funzionamento della forma di governo attraverso alcuni accordi con la maggioranza relativamente allo svolgimento dell'attività parlamentare, vari strumenti di controllo, e l'attribuzione di importanti cariche parlamentari (tra cui quella di *Speaker* della Camera dei Comuni). Il Primo Ministro ombra (che generalmente è rappresentato dal leader del partito di opposizione con la maggiore forza numerica nella Camera dei Comuni ma in caso di impossibilità di individuare tale partito o il suo leader è lo Speaker a decidere per iscritto in un'unica istanza) è in genere consultato o comunque informato dal Primo Ministro su decisioni di grande rilevanza per il Paese come quelle attinenti alla politica estera e alla difesa (lo scopo è quello di garantire una sorta di continuità nella valutazione delle scelte politiche che interessano lo Stato tra la posizione assunta come leader del partito di opposizione a quella, successiva ed eventuale, come leader del partito di maggioranza e Primo Ministro). Sulla nozione, il ruolo e l'organizzazione dell'opposizione parlamentare da rilevare, tra gli altri, sono i contributi di G. de Vergottini, *Opposizione parlamentare*, in Enc. dir., vol. XXX, Milano, 1980, pp. 532-561; ID, *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione Britannica*, cit., pp. 265 ss. e G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp.165 ss..

¹⁵⁷ Sul programma di governo in passato una parte della dottrina britannica ha affermato la c.d. "teoria del mandato elettorale" in base alla quale il governo dovrebbe limitarsi ad attuare esclusivamente le misure contenute nel programma sottoposto

2. *Le fonti del diritto costituzionale del Regno Unito*¹⁵⁸.

Il Regno Unito, a differenza degli altri Paesi di democrazia pluralista, non dispone di una Costituzione scritta¹⁵⁹ che, riconosciuta come legge

all'approvazione degli elettori e ricorrere, invece, al preventivo accordo del corpo elettorale per tutte quelle escluse da esso. Nei fatti, tuttavia, tale teoria ha perso il suo rigore in quanto, di fronte a situazioni nuove o impreviste, il governo si è generalmente riservato una notevole libertà di scelta. Va precisato, a proposito di tale dottrina, che la letteratura britannica è solita riferirla non alla persona del Primo Ministro ma alle politiche che il partito che ha vinto le elezioni si è impegnato a promuovere durante la campagna elettorale. Inoltre, essa non rientra né tra le convenzioni costituzionali né può essere intesa come giuridicamente vincolante, dal momento che gli impegni politici assunti dai partiti nei confronti degli elettori acquistano valore giuridico soltanto nell'ipotesi in cui vengono tradotti in specifici atti legislativi. Tuttavia, mentre da un lato i principi posti alla base di tale dottrina suggeriscono che la legittimazione popolare di un governo che può contare su una stabile maggioranza parlamentare per la durata di un'intera legislatura può molto spesso tradursi in uno strapotere del Governo, dall'altro lato è altresì vero che proprio questo meccanismo è alla base del verificarsi di una delle condizioni fondamentali per l'esistenza di uno Stato costituzionale e, cioè, la possibilità di far valere la responsabilità politica del governo e della maggioranza parlamentare di fronte al corpo elettorale al momento delle successive elezioni. Vedi, C. Pinelli, *Forme di stato e forme di governo*, cit., pp. 170; M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., p. 106 e M. Galizia, *Fiducia parlamentare*, cit., nota 26, p. 396.

¹⁵⁸ A proposito risulterebbe inesatto utilizzare la generica espressione "diritto inglese" che, specificamente, fa riferimento al diritto del solo Regno d'Inghilterra. Su questo aspetto vedi G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 1 ss..

¹⁵⁹ Relativamente a tale aspetto, C. Turpin e A. Tomkins precisano: «Although our constitution is frequently described as "unwritten", almost all of it is written down *somewhere*. What we do not have is a "codified" constitution, or any sort of

overarching, superior constitutional text. A considerable part of the British constitution consists of written Acts of Parliament which regulate the system of government or the exercise of public power» (p. 139.) e ancora: «Besides the great number of statutes that may be labelled as “constitutional”, the written sources of our constitution include law reports, as the repository of many common law or judge-made rules affecting constitutional powers and relationships. In addition, some constitutional conventions have been put on written record in the interest of clarity and for avoidance of doubt. There are also many informal but authoritative codes, memoranda, notices and other documents produced within government which direct the behaviour of ministers or officials and can be seen as belonging to the written part of our constitution, even though they do not have the status of law. Some of these documents are of great importance to the way in which government operates and some of the rules and procedures which they contain might be included in a written constitution, if we had one» (p. 29). Inoltre, i due autori partendo dal dibattito iniziato negli anni '70 sull'opportunità di dotare anche il Regno Unito di una costituzione scritta (rilevanti a proposito risultano le tre bozze di costituzione presentate nel corso degli anni '90 e cioè: the “*MacDonald Constitution*” (redatta da John MacDonald e pubblicata nel Green Paper No. 13 nel corso degli anni '90), the *Tony Benn's Commonwealth of Britain Bill* (presentato alla Camera dei Comuni nel maggio del 1991) e *The Constitution of the United Kingdom* (pubblicata nel 1991 dall'Institute for Public Policy Research)) si soffermano sugli effetti positivi e negativi che una costituzione scritta potrebbe avere sull'organizzazione e il funzionamento del sistema istituzionale britannico. Riprendendo parte delle loro argomentazioni essi scrivono: «The arguments for a written constitution deserve serious consideration. There is a case for giving to our most highly valued constitutional principles the special status and authority that would result from their embodiment in a constitution which was intended to endure. A more complete separation of powers might be instituted in the written constitution, reducing the power of the executive to control and direct the working of Parliament. The relations between the countries and regions of the United Kingdom could be put on a firmer and clearer basis, possibly on a federal plan. The status of local government could be confirmed and protected, preventing the sort of erosion of its independence

that occurred under the Thatcher Governments. The fluidity and uncertainty of some of our most important conventions might be corrected by putting them into writing. The constitution would rest upon the authority not of Parliament but of the people: a referendum could be held to approve it and be required for its amendment. If these arguments are weighty, there is much to be said on the other side. The security that can be given to leading principles and fundamental rights by an entrenched written constitution should not be exaggerated. Certainly the constitution could be made difficult to amend but this might work as a brake on the necessary adaptation of the constitution to social change. [...] Ours has traditionally been a political constitution, in which change is directed and conflicts are largely resolved through the political process. When a written constitution is in place arguments about its effect are conducted in legal terms, as an exercise in interpretation, and are displaced from the political forum into the courts» (pp. 30-31), C. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution* (sixth edition), cit.; J. Frosini nel suo contributo “*Revisione e “manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*”, cit., pp. 325 precisa che, a proposito della costituzione del Regno Unito, sarebbe molto più corretto parlare di una costituzione *scritta ma non codificata*. In particolare, egli esprime la sua idea affermando: «... La Costituzione britannica infatti viene considerata “non scritta”(unwritten) da buona parte della dottrina britannica e non. Da un punto di vista formale ciò indica che i suoi principi non sono organicamente incorporati in un documento unitario, come, ad esempio, la Costituzione degli Stati Uniti del 1787 o la Costituzione italiana del 1948. A mio avviso, tuttavia, questa definizione della Costituzione britannica non è del tutto precisa. Infatti molti di questi autori proseguono affermando che pur priva di una Carta costituzionale, alcuni dei canoni dell’Inghilterra sono stati o sono contenuti in importanti leggi costituzionali come la *Magna Carta* (1215), il *Bill of Rights* (1689), l’*Act of Settlement* (1700), i *Parliament Acts* del 1911 e 1949; mentre altri principi riguardanti specialmente i diritti soggettivi fondamentali, che non hanno riconoscimento legislativo, sono sanciti in sentenze giudiziarie vincolanti: questo è assolutamente vero, anzi alle leggi poc’anzi citate vanno oggi senz’altro aggiunti i *devolution acts 1998* e il *House of Lords Acts 1999*. Ma queste non sono forse fonti scritte? Direi senza alcun dubbio. Pertanto sarebbe più corretto dire che

suprema dell'ordinamento, pone le norme relative alla disciplina delle istituzioni fondamentali dello Stato-apparato, stabilisce i limiti all'esercizio del potere e sancisce i diritti irrinunciabili e imprescrittibili

l'Inghilterra (*rectius* il Regno Unito) è priva di una costituzione *codificata*, ossia un unico documento denominato Costituzione». Ancora A. Torre individua nella mancanza di una carta costituzionale scritta *una basilare condizione di ribaltamento del rapporto tra forma di stato e forma di governo*. Secondo le sue parole: «Se infatti è vero che, nei sistemi costituzionali a classico fondamento scritto, la materialità della forma di governo è considerata servente o, perlomeno, funzionale rispetto alla programmaticità della forma di stato, nel sistema anglo-britannico l'effettualità delle istituzioni di governo ha ampiamente determinato il formarsi di concezioni dello Stato dominate da un connaturato pragmatismo. L'ordine costituzionale è, in sostanza, il precipitato di equilibri politici in costante trasformazione», in A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit., p. 152. Particolarmente interessante nell'ambito delle riflessioni sulla costituzione inglese è il contributo di G. Rebuffa, *Le radici filosofiche e sociali della Costituzione inglese*, in A. Torre, L. Volpe (a cura di), *La Costituzione Britannica*, cit., pp. 55 ss. in cui l'autore dopo aver precisato i modi più diffusi di intendere la "Costituzione inglese" (e, cioè, *tipo di sistema politico* (c.d. Modello Westminster); *peculiare equilibrio tra poteri e precipitato di tradizioni, di usi, di pratiche, il cui risultato finale è un provvidenziale equilibrio che fa trionfare le "buone consuetudini"*) propone un'interessante ricostruzione delle percezioni che di tale costituzione si erano affermate nel pensiero di eminenti studiosi continentali (in prevalenza francesi) tra cui Voltaire, Montesquieu, Guizot e Tocqueville. Ciò che l'autore mette in evidenza rispetto alle conclusioni a cui essi erano giunti, costruendo il mito di una Costituzione "perfetta", è che il modo di raffigurarla corrispondeva poco alla realtà. Infatti, pur non potendo negare l'importanza che tale costituzione aveva avuto in Europa quale strumento di lotta politica e di trasformazioni istituzionali, la percezione che di essa si aveva era comunque "limitata" e ciò poteva giustificarsi col fatto che lo sviluppo della società e dell'ordinamento inglese era andato già molto oltre rispetto a quanto si stava vivendo sul resto del continente.

e i doveri fondamentali dei cittadini. Tuttavia, la mancata presenza di un documento scritto chiamato Costituzione non significa che la forma di governo del Regno Unito sia meno responsabile e rappresentativa¹⁶⁰ rispetto a quelle operanti in altri Stati o che non esistano principi costituzionali¹⁶¹ fondanti il sistema di governo e a cui esso

¹⁶⁰ Dedicano particolare attenzione ai principi di responsabilità e rappresentatività relativamente all'ordinamento costituzionale britannico C. Turpin e A. Tomkins, *ivi*, pp. 34 ss. In particolare, i due autori precisano: «Democracy as established in the United Kingdom is a form of that “liberal democracy” which is particularly associated with the countries of Western Europe, a number of Commonwealth countries and the United States. With us it occurs as a system of representative and responsible government in which voters elect the members of a representative institution, the House of Commons, and the government is largely chosen from and, in turn, accountable through the Commons to the electorate itself». Si sofferma sui pregi del governo di gabinetto così come operante nel Regno Unito Walter Bagehot. In particolare, l'autore individua una serie di pregi del modello inglese ponendolo in un costante confronto con il sistema presidenziale americano. Partendo dalla constatazione per cui «*il grande teatro del dibattito, il poderoso motore dell'educazione popolare e della dialettica politica è l'assemblea legislativa*» egli pone un particolare accento sulla costante e costruttiva interazione tra popolo e istituzioni (parlamento e gabinetto) che il sistema di gabinetto garantisce a differenza del presidenzialismo americano dove la rigida separazione dei poteri garantendo una durata fissa dei mandati istituzionali incentiva la disaffezione del popolo alla politica e alla vita istituzionale in genere e, soprattutto, non educa i detentori del potere politico ai principi della rappresentatività e responsabilità. Per maggiori dettagli sulle argomentazioni alla base del discorso di Bagehot vedi, W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., pp. 56 ss..

¹⁶¹ Questi principi elaborati da Dicey e solitamente considerati come i limiti impliciti alla revisione costituzionale sono: il principio di sovranità del Parlamento (*sovereignty of Parliament*), la *rule of law* e il principio di separazione dei poteri o meglio dei pesi e contrappesi. (*checks and balances*).

necessariamente si adegua nel suo concreto funzionamento¹⁶². L'omissione, va letta¹⁶³, infatti, in funzione del particolare approccio britannico all'organizzazione costituzionale¹⁶⁴ caratterizzata da un

¹⁶² Vedi, C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp. 3ss.. Su tale aspetto che rappresenta il fondamento dell' "originalità" del sistema britannico G. Caravale precisa: «Il «modello inglese» appare, dunque, difficilmente «clonabile» in altri ordinamenti perché derivante dalla irripetibile storia e realtà politica Britannica. Si tratta di una forma che si inquadra con una certa difficoltà all'interno delle categorie comunemente individuate dalla dottrina perché la distribuzione del potere tra gli organi costituzionali non è fissata in maniera astratta, ma si plasma sulle concrete esigenze del momento», G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 265.

¹⁶³ Secondo C. Turpin e A. Tomkins il mancato radicamento nell'ordinamento britannico dell'idea di "stato" quale organizzazione politica cui sono attribuiti specifici diritti e doveri sarebbe stata la causa principale della mancanza di una costituzione scritta. In particolare, essi scrivono: «Regarded from the perspective of international law the United Kingdom is undoubtedly a state, but our constitutional system has been constructed largely without the use of the concept of the state. In Britain there is no legal entity called "the state" in which powers are vested or to which allegiance or other duties are owed. [...] The written constitutions of many countries are founded on the idea of the state as expressing the whole political organization of the people» in C. Turpin e A. Tomkins, *ivi*, p. 10.

¹⁶⁴ Tale approccio è solitamente definito "pragmatico". Sul punto vedi, P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 2, il quale oltre a concordare sul carattere pragmatico di tale approccio ritiene che esso sia caratterizzato da «una sorta di gradualismo conservativo (*conservative incrementalism*)». Su questi aspetti si sofferma anche G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp. 9ss. il quale nella sua ricostruzione dei caratteri fisionomici del diritto inglese indica «antichità e continuità (*antiquity and continuity*)» come il primo tratto caratterizzante. Nel pensiero dell'autore, infatti, «il diritto inglese è un ordinamento che sin dal suo sorgere ha avuto uno sviluppo costante e armonico, presentandosi sempre attuale per la

secolare e costante processo di cambiamento¹⁶⁵ che, nelle varie epoche storiche, ha rispecchiato diverse esperienze politiche, sociali ed

sua sensibile e fattiva capacità di adattare le sue vecchie strutture alle nuove sopravvenienti esigenze». Dopo aver ripreso il paragone dello storico John Selden secondo cui il diritto inglese, in virtù delle sue intrinseche caratteristiche, può essere considerato come «la nave o la casa, che, per i frequenti aggiusti, rinfreschi e rinnovi, pur mantenendo la vecchia fisionomia, non conserva più nulla del suo originale materiale di costruzione» e aver lui stesso proposto di considerare il diritto inglese come il « vino vecchio, gelosamente conservato in un barilotto della cantina di famiglia, che si rinnova col consumo», l'autore individua il fondamento di tale peculiarità in una duplice motivazione: storica e sociologica. In particolare, considerando il dato storico, tale caratteristica risulterebbe evidente dal fatto che, a differenza di quanto accaduto in altri Paesi del continente europeo, la storia istituzionale dell'Inghilterra non è segnata da eventi traumatici (ad. es. rivoluzioni, dichiarazioni di indipendenza, ecc.) *che, per un verso o per l'altro, separano i tempi segnando diverse ere*. Il dato sociologico fa, invece, riferimento al *carattere della società inglese* che, secondo l'autore (e altri da lui citati), sarebbe contraddistinto dal *rispetto per l'ordine costituito*.

¹⁶⁵ In realtà diverse sono le metafore a cui si è fatto ricorso nel tempo per descrivere il costante mutamento della Costituzione britannica. A proposito W. Bagehot paragona la Costituzione *antica ma in perenne mutamento a un vecchio amante delle tradizioni che indossa abiti che erano di moda durante la sua giovinezza* e afferma: «ciò che si vede è sempre la stessa cosa, ciò che non si vede è completamente cambiato», W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 45. Si sofferma sulle più frequenti metafore cui si è soliti far riferimento per descrivere la Costituzione del Regno Unito vedi A. Torre, *Regno Unito*, cit., pp. 35-36. A sostegno della peculiare natura della costituzione inglese G. Rebuffa scrive: «Le istituzioni sono «shifting things», cose mutevoli che devono essere messe alla prova di circostanze mutevoli. La loro grandezza e la loro durata dipendono perciò dalla capacità di adattarsi a un mondo mutevole. Se non vi riescono sono solo «cose di carta». Una Costituzione è perciò sempre in trasformazione. Non vi sono –

economiche. I principi costituzionali del Regno Unito derivano da una pluralità di fonti¹⁶⁶ (c.d. *sources of the constitution*) cui è attribuita rilevanza costituzionale. La comprensione di tale varietà richiede una prima fondamentale distinzione tra fonti scritte¹⁶⁷ e fonti non scritte¹⁶⁸.

anzi è bene che non vi siano – regole inflessibili». G. Rebuffa, *Un'idea di Costituzione. Walter Bagehot e la regina Vittoria*, in W. Bagehot, *La costituzione inglese*, cit., p. 41.

¹⁶⁶ La pluralità di fonti non è gestita, diversamente da quanto accade negli ordinamenti a costituzione scritta, in base al *principio gerarchico*. In effetti, alle fonti eterogenee è riconosciuta in questo contesto istituzionale una sostanziale parità. Su tale aspetto vedi, A. Torre, *ivi*, p. 43. Tuttavia, in un contributo successivo alla monografia appena indicata, A. Torre (riprendendo alcune posizioni dottrinali in materia) ha ravvisato una sorta di attenuazione del rapporto di equiordinazione esistente tra le fonti, indicando una serie di atti legislativi di recente produzione (quali lo European Communities Act del 1972; lo Human Rights del 1998; le leggi sulla devolution e il Constitutional Reform Act del 2005) come una *supercategoria di normative* che, orientando la *restante produzione legislativa e politica* riconoscerebbe, anche in questo ordinamento, una certa validità al principio gerarchico nell'articolazione del sistema delle fonti. In particolare, poi, soffermandosi sulla *devolution*, l'autore rileva come le forme di decentramento territoriale delle competenze legislative possano col tempo influire anche sul sistema delle *sources of the constitution* che regolamentano le istituzioni centrali di governo attraverso la creazione (o anche solo la modifica) di fonti normative e convenzionali. Vedi A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit., p. 158 ss. e, inoltre, sulle fonti del diritto britannico M. Losano, *I grandi sistemi giuridici*, ed. Laterza, 2000, pp. 257-278; P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 1992, pp. 1-2.

¹⁶⁷ Il riferimento al “*diritto scritto*” è di solito condensato nel termine “*Legislation*” con il quale si indicano complessivamente gli atti normativi emanati dal Parlamento di Westminster (c.d. *direct* o *supreme legislation*) e quelli che promanano dall'attività legislativa delegata a determinati organi statali subordinati al primo (c.d. *delegated* o *indirect legislation*). Su questo aspetto e sul contenuto della *Legislation* vedi G.

Nella prima categoria si distinguono, principalmente¹⁶⁹, gli *Statutes* o *Acts of Parliament* (atti formalizzati attraverso la legge ovvero la c.d.

Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp. 89 ss.. In particolare, l'autore sintetizza il possibile contenuto della *Legislation* in tre punti, e cioè: a) porre nuove norme in materia di rapporti per i quali né principi di *common law*, né principi di *equity*, né regole consuetudinarie dispongono; b) intervenire, correggendoli o abrogandoli, su precedenti canoni giuridici di origine giudiziale; c) assumere le connotazioni di un vero e proprio "testo unico" attraverso cui garantire un'organica sistemazione di norme giuridiche relative alla stessa materia nate in tempi diversi e prive di qualsivoglia collegamento. A seconda del contenuto, il testo può, inoltre, essere distinto in atto di "*consolidation*" (e, precisamente, l'atto di legge attraverso cui si garantisce un'organica sistemazione e il coordinamento di norme derivanti esclusivamente da leggi antecedenti) e atto di "*codification*" (attraverso cui si perviene alla riorganizzazione delle regole sia di origine legale che giudiziaria).

¹⁶⁸ J. Frosini basa la distinzione delle fonti del diritto costituzionale assumendo come parametro di valutazione la natura delle norme che esse pongono ovvero suddivide tali fonti a seconda che esse pongano norme giuridiche (*legal rules*) o non giuridiche (*non-legal rules*). Rispetto al risultato, la distinzione così effettuata non giunge a un esito diverso da quello prospettato dalla suddivisione in fonti scritte e fonti non scritte nel senso che, anch'egli colloca nella prima categoria *legislation* (o *enacted law*) e *judicial precedent* (o *case law*) e nella seconda, invece, le convenzioni costituzionali, in J. Frosini, *Revisione e "manutenzione" costituzionale nel Regno Unito*, cit., pp. 326 ss.. Si rifanno a questa distinzione anche C. Turpin e A. Tomkins che a proposito precisano: «The legal rules that make up part of the constitution are either statutory rules or rules of common law. Many of the more important practices of the constitution also have the character of rules and, like legal rules, may give rise to obligations and entitlements. These non-legal rules are called conventions» in C. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., p. 5.

¹⁶⁹ In effetti, accanto alle tradizionali fonti scritte (*statutes*, e *constitutional documents*) esiste un'altra tipologia di fonti di rango costituzionale individuabile nei c.d. *Books of authority*. Si tratta di opere della dottrina dei *common lawyers* cui le Corti hanno

statute law)¹⁷⁰, e i *constitutional documents* (atti di natura paralegislativa resi in forma scritta e solenne di importante valore storico nella

attribuito il valore di *authoritative statements* del diritto costituzionale. Tali fonti non vanno, tuttavia, confuse con i *textbooks* che nonostante derivino dall'opera di autorevoli giuristi e *constitutional lawyers* difettano della vincolatività che caratterizza i *Books of authority*. Su tali aspetti, vedi A. Torre, *Regno Unito*, cit., pp.46-47 e G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp.111-112.

¹⁷⁰Tali atti costituiscono la c.d. *direct legislation*. Sul loro contenuto è opportuno fare una distinzione tra il potere formale e il potere effettivo del Parlamento. Se, infatti, formalmente, la potestà legislativa del Parlamento non incontra alcun limite di competenza (potere peraltro rafforzato dalla previsione per cui ad alcun organo esecutivo è riconosciuto il potere di sindacare il contenuto degli atti legislativi che le corti giudiziarie devono rispettare e applicare) da un punto di vista pratico è indispensabile far riferimento al limite sancito a proposito dalle disposizioni dello *European Communities Act* del 1972 che, esplicitamente (*section 2(1)*), escludono dall'ambito delle materie di competenza del Parlamento di Westminster quelle per cui abbiano già disposto leggi europee. Sull'interpretazione degli *Statutes* al di là di alcune indicazioni lessicali contenute nella *section 6* dell'*Interpretation Act 1978* i principi comunemente osservati in dottrina e in giurisprudenza a partire dalla seconda metà del XVI secolo sono essenzialmente tre e cioè: 1) *literal rule* (secondo cui il contenuto normativo dell'atto va ricostruito attraverso il significato letterale delle parole usate. A tal fine i termini vanno considerati nella loro accezione ordinaria e comune (che può essere anche quella risalente al tempo della redazione dell'atto) a meno che lo stesso atto normativo o un altro diverso non prescriva di interpretare una parola o una frase in un dato modo); 2) *golden rule* (in forza del quale la ricostruzione del significato normativo della legge deve procedere mediante un'interpretazione logica); 3) *mischief rule* (che propone di ricostruire il significato normativo delle disposizioni considerando la *ratio* oggettiva dell'atto che può essere ricostruita valutando a) la deficienza o l'inconveniente a cui il legislatore ha voluto sopperire; b) il titolo dell'atto normativo in cui è solitamente condensato l'oggetto; c) il preambolo della legge in cui si suole sussumere lo scopo del provvedimento). Sull'uso di detti criteri va immediatamente

precisato che il ricorso ad essi procede in via scalare nel senso che, partendo dal primo, il ricorso ai criteri successivi è consentito solo nell'ipotesi in cui risulti di volta in volta impossibile decifrare il significato delle disposizioni normative. Al di là dei criteri appena enunciati esistono, inoltre, alcune presunzioni interpretative di cui occorre necessariamente tener conto in quanto il più delle volte indispensabili a determinare il contenuto dell'atto normativo. In base alle principali presunzioni interpretative uno *Statute*: 1) salvo le ipotesi in cui non sia diversamente previsto, trova applicazione nell'ambito territoriale del Regno Unito in base al principio per cui «il Parlamento è il Parlamento del Regno Unito»; 2) non vincola la Corona a meno che la stessa legge non lo preveda espressamente; 3) non abroga mai implicitamente uno *statute* precedente; 4) non abroga i principi di *common law* esistenti; 5) dispone per il futuro a meno che esso stesso non sancisca la sua efficacia retroattiva; 6) in materia penale si riferisce, per l'applicazione della pena, ai soggetti che dal giudizio risultano essere effettivamente colpevoli; 7) non preclude mai il diritto dei cittadini di agire in giudizio; 8) deve rispettare i principi della legislazione comunitaria ed essere interpretato conformemente ad essi. Si distinguono dagli *Statutes* gli atti rientranti nell'ambito della c.d. *delegated legislation* ovvero tutti gli atti normativi non riconducibili direttamente al Parlamento ma agli organi a cui quest'ultimo può, al verificarsi di certe condizioni (ad es. mancanza di tempo sufficiente per esaminare e discutere tutti i progetti di legge; particolare tecnica della materia su cui occorre legiferare; stato di necessità e/o urgenza), conferire, mediante apposita delega, poteri legislativi. Sono inclusi in questa categoria: *Orders in Council* (con i quali il Sovrano, assistito dal *Privy Council*, può, per situazioni di particolare emergenza, garantire l'attuazione di una proposta di legge del governo o di singoli ministri); *Ministerial orders* (decreti ministeriali) e *Statutory instruments* (regolamenti ministeriali) (atti legislativi riconducibili ai singoli ministri, competenti per la materia su cui si deve legiferare); *Rules of procedure and practice* (atti derivanti dall'autorità giudiziaria attraverso cui vengono poste norme procedurali); atti emanati dalle autorità locali (tra cui si ricomprendono ad es. i regolamenti distrettuali (*by-laws*)). Tuttavia la validità degli atti di *delegated legislation* è subordinata al rispetto di determinate condizioni; si richiede, infatti: a) che il loro contenuto sia conforme alle prescrizioni contenute nella delega; b) che la loro

ricostruzione della storia costituzionale inglese)¹⁷¹. Le fonti non scritte, invece, includono consuetudini (*customary rules*)¹⁷² e convenzioni

formulazione rispecchi i canoni della logicità e della chiarezza;c) che il loro contenuto normativo non sia in contrasto con alcuno dei principi fondamentali del diritto e, infine d) che siano emanati nel rispetto delle norme procedurali prescritte. Il Parlamento è l'organo legittimato dall'ordinamento a sindacare sulla validità di tali atti e, di conseguenza è anche l'organo che può decretarne l'annullamento in caso di riscontrata illegittimità. Tuttavia, in sede giudiziaria qualora una controversia sia basata su una o più disposizioni di uno di questi atti, è possibile che una corte annulli l'atto impugnato o perché è stato emanato violando le norme procedurali previste (*procedural ultra vires*) o perché frutto di un abuso del potere delegato (*substantive ultra vires*). A proposito vedi G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp. 91 ss.; C. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp. 145-146; G. Caravale, *L'attività normativa dell'Esecutivo britannico*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica*, cit., pp.843 ss..

¹⁷¹ Gran parte dei documenti rientranti in questa categoria pongono norme in materia di libertà fondamentali. Tra essi, si ricordano la *Magna Charta Libertatum* (1215), la *Confirmatio Cartarum* (1297); lo *Statutum de tallagio non concedendo* (dello stesso 1297 al quale si fa solitamente risalire l'origine del celebre principio «*no taxation without representation*»), l'*Act of Supremacy* (1534), la *Petition of Rights* (1628), l'*Habeas Corpus Act* (1679), il *Bill of Rights* (1689), il *Claim of Rights* (1689), l'*Act of Settlement* (1701), l'*Act of Union with Scotland* (1707) e lo *Statute of Westminster* (1931). Sulla natura "paralegislativa" di questi atti, A. Torre osserva: «E' singolare notare come pressoché tutte le carte delle libertà non siano *statutes* in senso proprio, quasi a significare che il sistema dei diritti individuali, sottratto a ogni positivizzazione di esclusiva pertinenza del re o del parlamento, non possa prendere forma se non in documenti che siano frutto del sentire collettivo» in A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 43. Ancora, relativamente a tale tipologia di atti C. Turpin e A. Tomkins osservano: «...Among these statutes are certain great constitutional Acts which were enacted in confirmation of the results of political upheaval or revolution, or as emphatic statements of what were conceived as fundamental rights or privileges. The antiquity of

these Acts, or the great historical events with which they are associated, or the lasting worth of the principles contained in them – or a combination of these features – have invested them with a kind of sanctity (in the minds of lawyers and to some extent in public sentiment) which is not unlike that elsewhere attaching to written constitution». Inoltre, i due autori riportano alcuni passi della decisione seguita alla risoluzione del caso *Thoburn v Sunderland City Council* [2002] EWHC 195, [2003] QB 151 in cui Laws LJ propone di fondare la distinzione tra “constitutional” e “ordinary” statutes sulla possibilità di ricorrere o meno, rispetto ad essi, a un’abrogazione implicita. In particolare, considerando le sue parole: «... We should recognise a hierarchy of Acts of Parliament: as it were “ordinary” statutes and “constitutional” statutes. The two categories must be distinguished on a principled basis. In my opinion a constitutional statute is one which a) conditions the legal relationship between citizen and State in some general overarching manner, or b)enlarges or diminishes the scope of what we would now regard as fundamental constitutional rights. a) and b) are of necessity closely related: it is difficult to think of an instance of a) that is not also an instance of b). The special status of constitutional statutes follow the special status of constitutional rights. [...] Ordinary statutes may be impliedly repealed. Constitutional statutes may not. For the repeal of a constitutional Act or the abrogation of a fundamental right to be effected by statute, the court would apply this test: is it shown that the legislature’s actual – not imputed, constructive or presumed – intention was to effect the repeal or abrogation? I think the test could only be met by express words in the later statute, or by words so specific that the interference of an actual determination to effect the result contended for was irresistible. The ordinary rule of implied repeal does not satisfy this test. Accordingly, it has no application to constitutional statutes...A constitutional statute can only be repealed, or amended in a way which significantly affects its provisions touching fundamental rights or otherwise the relation between citizen and state, by unambiguous words on the face of the later statute». Tra le varie critiche mosse a tale approccio, rilevante è quella di Geoffrey Marshall che conclude il suo articolato commento al *Thoburne case* affermando: «This seems to inject an unwelcome element of uncertainty into our public law», in C. Turpin e A. Tomkins, C. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp. 139 ss..

¹⁷²Tra gli altri, dedica particolare attenzione alla consuetudine quale fonte giuridica del diritto inglese, G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp. 101 ss.. L'autore, dopo aver proposto una definizione analitica della *norma consuetudinaria* quale «regola di condotta, locale, pacifica, puntuale nel suo contenuto, razionale e riguardosa del diritto statutario e dei principi generali del common law osservata spontaneamente, uniformemente e costantemente da un determinato gruppo, più o meno ampio, di persone con la convinzione di rispettare un dovere giuridico» si sofferma prima sulle due opposte teorie relative alla natura giuridica della consuetudine per poi concludere la sua trattazione elencando i requisiti di rilevanza delle norme consuetudinarie. In sintesi, le teorie riprese dall'autore sono quelle di J. Austin (il quale, partendo dalla concezione per cui può definirsi diritto solo quello che promana direttamente dallo Stato nell'esercizio della sua sovranità, nega alla consuetudine il carattere di diritto *ex proprio vigore* e lega l'attribuzione della giuridicità alle norme consuetudinarie all'ipotesi che esse siano riconosciute e sanzionate in un giudicato) e Sir C. Allen (il quale, contrariamente al primo, dissocia la giuridicità delle norme consuetudinarie dal riconoscimento giudiziario e ne individua il fondamento nella coscienza e nel volere della società o del gruppo di essa che la rispetta). Quanto ai requisiti (c.d. *judicial tests*) che la consuetudine deve possedere per essere riconosciuta fonte del diritto l'autore indica: 1) relatività oggettiva, soggettiva e locale; 2) certezza (valutata in termini di precisione e chiarezza circa il suo oggetto e il suo scopo); 3) vetustà (nel senso che la consuetudine deve esistere da tempo immemorabile (salvo eccezioni la data presa a riferimento è quella del 1189 che segna l'inizio del regno di Riccardo I)); 4) continuità (il riferimento in questo caso è al diritto all'esercizio di essa che non deve interrompersi nemmeno per un giorno); 5) obbligatorietà (nel senso che il suo esercizio da parte del beneficiario non dipende dal consenso dell'onerato per il quale la consuetudine assume, appunto, carattere obbligatorio); 6) paciosità (nel senso che la norma consuetudinaria non può imporsi in seguito a un atto di coercizione o di forza); 7) ragionevolezza (la norma consuetudinaria deve rispettare la distinzione tra giusto e torto determinata in base ai principi fondamentali del common law e dello statute law); 8) coerenza (nel senso che essa deve essere coerente con le altre esistenti nel medesimo ambito zonale); 9) liceità (in ragione della quale una norma

costituzionali (*constitutional conventions*) che, pur incidendo notevolmente sui meccanismi del *government*, pongono norme non formalizzate in testi scritti ma non per questo meno importanti rispetto alle prime. Anzi, proprio la mancata formalizzazione in testi scritti di quest'ultima tipologia di fonti è stata spesso indicata come il fondamento della "intrinseca flessibilità" dei diversi meccanismi giuridici inglesi noti, appunto, per la loro capacità di saper di volta in volta rispondere e adeguarsi alle esigenze della forma di governo¹⁷³.

consuetudinaria non può esprimere principi contrari alla legge o al common law). In caso di antinomie tra legge e consuetudine sono sempre le norme di origine legislativa a prevalere non rilevando al riguardo il fatto che la legge sia stata creata prima o dopo la consuetudine.

¹⁷³ Proprio la capacità del sistema istituzionale britannico di adattarsi alle esigenze di volta in volta emerse nel funzionamento della forma di governo era già stata messa in evidenza da W. Bagehot il quale nel considerare i vari pregi del governo di gabinetto rispetto alla forma di governo presidenziale sottolineava: «Il governo americano si definisce governo del popolo sovrano; ma al verificarsi di una crisi acuta, quando è più che mai necessario un potere sovrano, non vi è nessuna possibilità di *rintracciare* tale popolo. C'è un Congresso eletto per un periodo stabilito, che magari è sul punto di concludere il suo mandato secondo le scadenze previste, che non possono essere anticipate né ritardate; c'è un Presidente scelto per un periodo stabilito e inamovibile: tutto è disposto secondo intervalli *prestabiliti*. Non vi è alcun elemento di *flessibilità*, tutto è rigido, stabilito, previsto. Qualunque cosa accada, non si può affrettare né ritardare nulla. Si è programmato il governo in anticipo, e che questo soddisfi o no, agisca o non agisca bene, comunque, per legge, bisogna tenercelo», W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 66.

2.1. La legge del Parlamento (*statute*)¹⁷⁴.

La sovranità del Parlamento considerata come uno dei più importanti principi informatori della Costituzione britannica ha fatto sì che, a partire dal *Bill of Rights* le leggi del Parlamento (*Acts of Parliament*) fossero considerate dalle corti come la più elevata fonte del diritto. La ricognizione storica di questi atti¹⁷⁵ permette, infatti, di intercettare in alcuni di essi il fondamento di importanti principi costituzionali che,

¹⁷⁴ Il termine «*law*» non fa riferimento alla «legge» quale atto tipico del potere legislativo. Il riferimento a tale fonte è, infatti, come si è precisato precedentemente, reso dai termini «*Statute*» o «*Act*». Rispetto al termine «*law*» va, invece, precisato che esso è comunemente designato a tradurre i concetti di «norma» (*a law*) e di «diritto» (*the law*). Per tali precisazioni vedi G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., p.3.

¹⁷⁵ A proposito bisogna fare molta attenzione alla distinzione tra la legislazione parlamentare di rilevanza costituzionale e i *constitutional documents* di cui si discorre alla nota ⁶³. Rientrano, invece, tra gli *statutes* di rilevanza costituzionale alcuni atti, di natura parzialmente legislativa e parzialmente recettizia, derivanti da accordi tra il Parlamento di Westminster e alcuni corpi politici. Tra essi si annoverano l' *Act of Union* con la Scozia del 1707 (con il quale si definirono i meccanismi costituzionali per strutturare il rapporto tra il Parlamento inglese e quello scozzese e si decideva della nascita dello Stato unitario) e lo *Statute of Westminster* del 1931 .

Ha forza costituzionale, ma si distingue dagli *statutes*, il complesso della «*law and custom of Parliament* » ovvero, le risoluzioni delle due Camere del Parlamento che disciplinano lo svolgimento dei lavori parlamentari (si pensi ad es. alla disciplina dei dibattiti in aula o anche alla definizione delle funzioni spettanti ai leaders di maggioranza e opposizione) e che sono state parzialmente codificate negli *Standing Orders*.

ancora oggi, caratterizzano la forma di governo¹⁷⁶. Giuridicamente, da un punto di vista formale, tali atti conservano la loro natura di leggi

¹⁷⁶ A proposito, bisogna precisare che da un punto di vista formale non esiste alcuna differenza (come ad es. accade nel nostro ordinamento) tra l'iter di approvazione di una legge "ordinaria" e una legge costituzionale per cui, qualora si volesse procedere all'individuazione delle leggi con implicazioni costituzionali basandosi su questa differenza il tentativo risulterebbe vano. Nessuna differenza, rispetto alla procedura normalmente seguita (c.d. *metodo delle tre letture*), è stata infatti giuridicamente imposta per l'iter di approvazione di atti fondamentali per l'evoluzione costituzionale britannica tra cui: i Reform Acts del 1832, 1867, 1884, 1918, 1928, 1969 (con i quali è stato gradualmente introdotto il suffragio universale); i *Judicature Acts* del 1873 e del 1875 (che delinearono un nuovo assetto per le Corti di giustizia di origine medievale); i *Parliament Act* del 1911 e del 1949 (con cui si definirono i limiti del potere legislativo della Camera dei Lords dando una nuova connotazione all'istituzione parlamentare); lo European Communities Act del 1972 (grazie al quale si recepì nell'ordinamento nazionale la disciplina del Trattato di Roma adducendo importanti limiti alla sovranità del Parlamento di Westminster) e, più di recente, nel 1998, lo Scotland Act, il Government of Wales Act e il Northern Ireland Act (che hanno fissato i principi della *devolution* inducendo a una riorganizzazione territoriale dei poteri costituzionali) e lo *Human Rights Act* (che ha recepito nell'ordinamento inglese la Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo, dotando il Regno Unito di una carta dei diritti fondamentali). Per ulteriori precisazioni vedi A. Torre, *Regno Unito*, cit. e ID., *La forma di governo britannica*, cit., pp. 161-162. Su questo aspetto si sofferma anche J. Frosini che espone alcune considerazioni presenti in dottrina in base alle quali sarebbe possibile tracciare una linea di confine tra leggi costituzionali e altre leggi. In particolare, i *bills* di *constitutional significance* si differenzerebbero dagli altri perché: 1) la loro seconda lettura, in base ad un'antica convenzione ribadita nel 1945 in un *memorandum* del governo laburista, è affidata al *plenum* della Camera dei Comuni e non a una commissione parlamentare; 2) si sottraggono al principio dell'abrogazione tacita (*implied repeal*) in virtù del quale la legge anteriore è tacitamente abrogata dalla legge successiva con cui è in contrasto; 3) a far data dal 1973 sono stati generalmente

ordinarie, da un punto di vista sostanziale, invece, possono indiscutibilmente interpretarsi come una parte fondamentale di una “*costituzione pluritestuale che difetta di una sistemazione formale unitaria e fonda la sua efficienza nella capacità che le fonti da essa riconosciute mostrano nel porre principi in grado di rispondere alle esigenze di un contesto istituzionale altamente dinamico*”. Difatti, a differenza di altri contesti istituzionali, in cui la formalizzazione dei supremi principi costituzionali in un unico testo rende l’esame più agevole almeno dal punto di vista dell’individuazione della fonte da cui tali principi derivano, per il Regno Unito il discorso si complica soprattutto nel momento in cui bisogna distribuire l’indagine su un vasto intervallo di tempo: proprio la fluidità della costituzione, rende impossibile immaginare che la produzione legislativa di rilevanza costituzionale si concentri in un’unica data o, comunque, in un lasso di tempo sufficientemente limitato¹⁷⁷.

preceduti da un referendum popolare. Tuttavia, come lo stesso autore precisa: «...si potrebbe sostenere che le leggi costituzionali sono dotate di una particolare forza passiva, ma vale ancora una volta la pena di ribadire che non esista alcuna regola giuridica che imponga al Parlamento di adottare un procedimento speciale e tantomeno aggravato per l’approvazione, modifica o abrogazione di leggi costituzionali» in J. Frosini, *Revisione e “manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*, cit., pp. 328-330.

¹⁷⁷ Su questo aspetto A. Torre precisa che nel considerare gli *statutes* bisogna distinguere tra un «prima» e un «dopo» nel senso che bisogna tener conto della distinzione tra quelli emanati dal re e quelli, invece, di derivazione parlamentare. La sua distinzione tra il «prima» e il «dopo» assume come riferimento gli eventi della Gloriosa rivoluzione e, in particolare, le disposizioni dell’*Act of Settlement* del 1701 con il quale il Parlamento si vide riconosciuto il ruolo di principale protagonista in materia di produzione legislativa. Vedi, A. Torre, *Regno Unito*, cit., p.44.

2.2. *Le common law sources.*

Le common law sources rappresentano da sempre un'importante fonte costituzionale in un sistema che, basato sul precedente giudiziale (*judicial precedent*)¹⁷⁸, riconosce alle decisioni dei giudici non solo carattere vincolante ma anche la possibilità di contribuire all'evoluzione del diritto attraverso la risoluzione di casi concreti¹⁷⁹. La risoluzione di

¹⁷⁸ Il precedente giudiziale (che si è affermato come regola obbligatoria tra il 1800 e il 1830) può, in realtà, essere di due tipi: di *common law* o di *equity*. Sulla nascita, il rapporto e la distinzione tra *common law* ed *equity* vedi G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp. 64 ss.. In particolare, a p.79 l'autore conclude l'analisi dei tratti fondamentali e del rapporto tra i due sistemi normativi affermando: «L'*equity* si conserva sempre come un sistema normativo inorganico in quanto formato da una serie di principi non inquadrabili organicamente, a differenza del *common law*, che continua ad essere un sistema di principi, i quali, a prescindere da ogni considerazione sulla loro validità e funzionalità, hanno un ordine sistematico, tanto che è sempre puntuale la considerazione secondo cui, mentre sarebbe astrattamente possibile concepire l'esistenza del *common law* senza il sistema ausiliare di *equity*, non sarebbe al contrario possibile concepire l'esistenza del sistema di *equity* svincolato dal sistema fondamentale del *common law*». Sul *common law* vedi J. D. Davies, *Common Law*, in *Novissimo Digesto*, vol. III, 1959, pp. 666-672; sul rapporto tra *common law* ed *equity* nel diritto angloamericano interessante è, tra gli altri, il contributo di M Rheinstein, *Common Law-Equity*, in *Enc. dir.*, vol. VII, 1960, pp. 914-973.

¹⁷⁹ Sull'evoluzione e l'importanza del ruolo della giurisprudenza nella storia del diritto inglese dal periodo anglo-sassone (anteriore alla conquista normanna del 1066) fino all'epoca contemporanea (segnata dall'ingresso, il 1° gennaio del 1973, dell'Inghilterra nell'Unione Europea) vedi G. Criscuoli, *ivi*, pp.17 ss.. Inoltre, concludendo il capitolo sui *precedenti giudiziali*, a proposito del valore del «*case law*» (pp.82-87) l'autore indica i pregi e i difetti che la dottrina è solita attribuire al «diritto giudiziario». Così, vengono elencati tra i pregi: 1) *La certezza del diritto* (effetto della natura vincolante

tali casi ha posto, talvolta¹⁸⁰, rilevanti principi costituzionali¹⁸¹ integrando l'attività creativa del Parlamento¹⁸² o ha addirittura risolto

del precedente); 2) *Il carattere pratico del diritto* (derivante dalla risoluzione di casi concreti portati a conoscenza del giudice per garantire la soddisfazione di determinate esigenze); 3) *La ricchezza di dettagli normativi* (dovuta alla quantità e alla varietà delle decisioni prese per la risoluzione di casi anche molto diversi tra loro); 4) *La possibilità di sviluppo e di adeguamento del diritto alle sempre nuove esigenze concrete* (conseguenza del potere riconosciuto al giudice di ricavare da principi già posti ulteriori principi vincolanti). Assurgono, invece, al rango dei difetti: 1) *La rigidità del sistema* (dovuta al dovere, imposto al giudice, del rispetto del precedente); 2) *Il pericolo di illogiche distinzioni* (che può concretarsi ogniqualvolta un giudice, volendosi appositamente sottrarre all'applicazione di un principio di diritto posto in precedenza, dichiara che il caso portato in giudizio è dissimile da quello che ha generato la precedente decisione); 3) *il pericolo della enucleazione di principi contraddittori* (che si realizza tutte le volte in cui l'analogia esistente tra casi viene appositamente ignorata allo scopo di svincolarsi dall'applicazione del *precedente* e dar vita ad una decisione che ponga nuovi principi); 4) *La quantità e complessità delle regole di diritto in rapporto al copioso numero di decisioni* (da cui deriva la difficoltà di *conoscere, vagliare e sistemare il diritto giudiziario inglese*).

¹⁸⁰ Non tutte le sentenze dei giudici hanno rilevanza costituzionale anche se va detto che la quantità di decisioni che presenta tali caratteristiche è molto abbondante. Per capire quali tipi di decisioni possono assurgere al rango di *precedenti* può essere utile consultare G. Criscuoli, *ivi*, pp. 61-62 e pp. 79-80 il quale, dopo aver sintetizzato in due punti i tratti fondamentali e inscindibili di un *precedente giudiziale* (ovvero 1) la circostanza «sostanziale» per cui in virtù delle sue qualità (composizione, potenzialità dispositiva e scalarità genetica) è ad esso consentito di assumere il ruolo di modello di condotta e, 2) la circostanza «formale» per cui proprio per il merito ricollegabile alla sua funzione, deve esse ufficialmente riportato in un repertorio) precisa che occorre escludere da tale categoria le decisioni delle corti c.d. «inferiori» (ad. es. le *County Courts* o le *Magistrates' Courts*), quelle che risolvono mere questioni di fatto o che

importanti crisi istituzionali. La possibilità riconosciuta alle corti di contribuire all'evoluzione del diritto, tuttavia, non ha messo in discussione la sovranità del Parlamento tanto è vero che le decisioni delle corti possono essere modificate e superate da successive leggi del Parlamento¹⁸³.

vencono emesse nell'esercizio di un potere assolutamente discrezionale e, infine, quelle che la stessa corte giudicante risulta inidonee ad essere annoverate tra i *precedenti*.

¹⁸¹ Vedi ad es. il caso *Entick v Carrington* (1765) che pose dei limiti alle modalità con cui le forze dell'ordine potevano sottoporre ad arresto i sospettati o il caso *Burman Oil Co. v Lord Advocate* del 1964 nel quale si stabilì che un soggetto i cui beni siano stati oggetto di espropriazione ha diritto ad un equo compenso anche se l'espropriazione è stata effettuata nell'esercizio della prerogativa regia. Si soffermano su questo aspetto, indicando una serie di casi in cui è possibile individuare l'affermazione di rilevanti principi costituzionali, A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit. p. 162; C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp. 150 ss.; J. Frosini, *Revisione e "manutenzione" costituzionale nel Regno Unito*, cit., p. 327. In particolare, tra i casi citati può risultare interessante richiamare il recente caso *Factortame v. Secretary of State for Transport* del 1991, la cui risoluzione è alla base dell'affermazione del principio per cui la *lex posterior* parlamentare deve necessariamente adeguarsi alla disciplina dettata dalle norme comunitarie.

¹⁸² Su questo aspetto, C. Turpin e A. Tomkins, *ivi*, pp. 146 ss. precisano: «...judges have created a broad variety of common law principles in matters which they see as touching the safety of state, public order, the prevention of crime or the moral welfare of society».

¹⁸³ In effetti, in caso di contrasto tra le norme poste dal precedente giudiziale e quelle poste dalla legge sono quest'ultime a prevalere. In sintesi, ciò significa che il rapporto tra le due fonti è regolato dal *principio di specialità*, ovvero dal principio per cui agli *Statutes* è attribuito il potere di derogare alla legge generale rappresentata dal precedente giudiziale (quale fonte di *common law*). Su questo aspetto vedi G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp. 90-91 il quale rispetto al

rapporto tra *legislation* e *case-law* precisa: «... è interessante rilevare che la dottrina inglese considera tradizionalmente i principi legislativi siccome «*addenda*» ed «*errata*» del *case-law*, intendendo con ciò propriamente significare, da un canto, che la «*legislation*» presuppone il diritto giudiziale a fondamento della sua stessa esistenza e, dall'altro, che la legislazione ha una specifica funzione integrativa o correttiva nei confronti del *case-law*». Si soffermano sul rapporto tra *legislation* e *common law* anche C. Turpin e A. Tomkins che scrivono: «... common law principles, however fundamental they may seem, have always to yield to unequivocal statutory provision. In addition, it may be clear that a statute is intended to implement a policy which runs counter to older ideas enshrined in common law. An example is the opposition between private rights of property, traditionally defended by the common law, and modern public welfare legislation. By inventing new common law doctrines the courts may bring about changes in the constitutional system, but they must be slow to do so “by entering, or re-entering, a field regulated by legislation”. Constitutional reform is primarily the responsibility of Parliament». Inoltre, in relazione all'attività interpretativa delle corti, precisano: «Statutes are interpreted by the courts against a background of common law principles, and some of these are regarded as having so fundamental a character that only very clear statutory language is accepted by the courts as effective to displace them» in C. Turpin e A. Tomkins, *ivi*, p. 147 ss.. Su questo rapporto tra diritto prodotto dai giudici e diritto quale espressione del Parlamento sovrano si era a suo tempo pronunciato anche A. V. Dicey che non esitò a precisare: «...l'adesione dei nostri giudici al precedente, ovvero la loro consuetudine di decidere un caso in coerenza con il principio, o presunto tale, che ha informato di sé un caso precedente, conduce inevitabilmente alla graduale produzione da parte delle corti di regole fisse di decisione, le quali in realtà sono fonti del diritto. Questa legislazione di stampo giurisdizionale può apparire, a prima vista, in contrasto con la supremazia del parlamento. Ma non è così. I giudici inglesi non rivendicano né esercitano alcun potere di abrogare la legge di produzione parlamentare, mentre gli Atti del parlamento possono non tener conto, come costantemente fanno, del diritto dei giudici. In breve, la legislazione di origine giurisprudenziale è una legislazione subordinata, la quale viene disimpegnata con il consenso del parlamento e sotto la sua supervisione» in A. V.

2.3. *Le convenzioni costituzionali.*

Al di là delle leggi del Parlamento le *conventions of the constitution* rappresentano un'autorevole fonte per l'impianto costituzionale del Regno Unito¹⁸⁴ e, anzi, data la loro flessibile natura, forse sono addirittura da considerarsi la fonte più autorevole per la comprensione di un sistema istituzionale altamente fluido¹⁸⁵.

Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, (ed. it. a cura di A. Torre), il Mulino, Bologna, 2003, p. 51.

¹⁸⁴C. Turpin e A. Tomkins, *ivi*, p. 156 iniziano ad affrontare il discorso delle convenzioni scrivendo: «The working of our system of government is conditioned by a mass of usages or practices which must be taken into account if the system is to be understood. Some of these usages affect the behaviour of the principal organs of the state or their mutual relations, while others operate at a lower level of the conduct of official business and may not be dignified as having a constitutional character. Among these usages are some that have the status of “conventions of the constitution”».

¹⁸⁵A proposito delle convenzioni costituzionali P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 9 scrive: «Le convenzioni sono la fonte delle norme extragiuridiche della Costituzione, e, se possono essere assimilate alle leggi, nondimeno vi si distinguono. Esse lubrificano i meccanismi di governo e permettono loro di funzionare, in tal senso manifestando un importante ruolo pratico. È molto difficile comprendere e/o risolvere conflitti costituzionali se non si capisce il ruolo svolto dalle convenzioni. Esse permettono a quello che, altrimenti sarebbe un quadro normativo rigido, di adeguarsi ai cangianti bisogni dell'azione di governo, proprio in virtù della loro capacità di evolversi». Ancora, C. Turpin e A. Tomkins, *ivi*, p.157, riprendendo il pensiero di Geoffrey Marshall scrivono: «...it is no less than the “major purpose” of conventions “to give effect to the principles of governmental accountability that constitute the structure of responsible government”». Rilevante in tema di convenzioni costituzionali è anche il contributo di G. Demuro, *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, G. Giappichelli Editore, Torino,

2003, in cui l'autore dopo essersi soffermato sull'importanza delle regole non scritte (cui a seconda dei casi è stato attribuito il *nomen* di consuetudine o di convenzione costituzionale) per *la comprensione del funzionamento degli organi costituzionali e la definizione dell'assetto dei loro rapporti reciproci* (p.1) in tutte le ipotesi in cui non è possibile giungervi attraverso le disposizioni della Costituzione scritta, propone una dettagliata disamina delle più diffuse (soprattutto nell'ambito della letteratura costituzionalistica italiana) teorie in materia di convenzioni costituzionali non limitando la sua indagine al settore del diritto costituzionale ma estendendola anche a quello delle altre scienze sociali (soprattutto sociologia, economia, filosofia e scienza della politica). L'autore fa, infatti, esplicito riferimento alla necessità del c.d. *metodo giuridico* di cercare un punto di equilibrio con le altre scienze soprattutto con riferimento alla forma di governo che egli definisce *il campo più fluido e aperto al contributo delle scienze sociali* (p. 4). Si sofferma in maniera dettagliata sull'importanza delle consuetudini nello sviluppo del sistema costituzionale inglese e sulla limitata possibilità di successo che tale categoria di fonti potrebbe avere nell'ordinamento italiano G. Treves, *Convenzioni costituzionali*, Enc. dir., vol. X, 1962, pp. 524-528. In particolare, dopo aver evidenziato l'importanza che le convenzioni hanno avuto nell'evoluzione democratica del sistema britannico consentendo una trasformazione delle principali istituzioni (Corona, Governo e Parlamento) e dei loro rapporti senza il ricorso ad appositi interventi legislativi, l'autore, attraverso più considerazioni di natura comparatistica, argomenta la sua sfiducia nella possibilità di successo di tali fonti nell'ordinamento italiano assumendo come elementi ostativi sia fattori propriamente giuridici quali la nostra Costituzione scritta (che sarebbe anche troppo giovane perché le prassi e i precedenti che sorgono dalla sua applicazione possono *rafforzarsi e assumere il prestigio conferito dal tempo*) e il sistema di giustizia costituzionale (che consentendo alla Corte costituzionale di pronunciarsi anche sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato *fa rientrare nel diritto relazioni che altrove rimangono politiche*) sia elementi più attinenti alla cultura giuridica tra cui, soprattutto, il mancato culto del «precedente». La posizione di chiusura di G. Treves rispetto alla possibile operatività delle convenzioni costituzionali nel nostro ordinamento è stata ripresa da G. Zagrebelsky, *Convenzioni costituzionali*, Enc. giur.,

Una convenzione non è una legge¹⁸⁶ e sebbene ritenuta vincolante le norme che essa pone non derivano da alcun procedimento appositamente

vol. IX, Roma, 1988, pp. 1- 9. Dopo aver sottolineato l'estrema varietà che circonda il tema delle convenzioni tanto da un punto di vista linguistico quanto dal punto di vista più strettamente dottrinario, l'autore si discosta dal punto di vista di Treves sottolineando come sia ormai del tutto impossibile «ricostruire istituti centrali del sistema costituzionale, come il governo, o di intendere i caratteri stessi della forma di governo in generale, senza considerare primariamente il ruolo delle convenzioni nella configurazione dell'uno e dell'altra» (p. 1) e conclude il suo articolato contributo asserendo: «Stante la particolare natura delle regole convenzionali, se ne deve ammettere la potenziale diffusione in qualunque sistema costituzionale. Due presupposti soltanto appaiono necessari: la continuità e la stabilità nei rapporti costituzionali e la presenza di una pluralità di forze politico-costituzionali tra le quali si possa formare un equilibrio non preventivamente fissato da regole costituzionali formali, vincolanti nell'*an*, nel *quando* e nel *quomodo*» (p.6). Ancora, O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., p. 37, a proposito del diverso modo in cui si realizza il potere di scioglimento nelle forme di governo parlamentari attribuisce rilevanza alle convenzioni nel determinare diverse condizioni di operatività del medesimo principio e scrive: «Le convenzioni costituzionali altro non sono che il punto di incontro tra i principi costituzionali in tema di forma di governo (scritti e non) e le caratteristiche del sistema politico. Indicano il modo in cui un principio costituzionale viene recepito e reso operativo dai soggetti politici e istituzionali in un dato contesto. E dunque a contesti diversi corrispondono convenzioni diverse, pur nello spettro d'applicazione di un medesimo principio». Tra gli ulteriori contributi sul tema delle convenzioni si segnala S. Bartole, *Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza della politica*, in *Il Politico*, 1983, n.2, pp. 251-269 e R. Bifulco, *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Diritto e società*, n.1, 1992, pp. 31ss..

¹⁸⁶Dal momento che tale categoria di regole rientra nell'ambito delle c.d. *non-legal rules* la cogenza ad esse attribuita è solo politica. Inoltre, le convenzioni, al pari delle consuetudini, non sono *enforceable* da parte delle Corti di giustizia. Su questo aspetto

si soffermano anche C. Turpin e A. Tomkins, *ibidem*, che scrivono: «Conventions are rules and are part of the constitutional order, interwoven with but distinguishable from rules of law. On this view, breach of a constitutional convention is every bit as unconstitutional as breach of a constitutional law. The difference lies in the nature of the enforcement and of the sanction. Laws, of course, are enforced in courts. Conventions are not: they are non-legal but nonetheless binding rules of constitutional behaviour. Their enforcement is political rather than legal and is the responsibility of political bodies such as the House of Commons. The convention of ministerial responsibility are a good example. It is a convention that ministers are collectively and individually responsible to Parliament. If a minister knowingly misleads Parliament, for instance, he or she will be expected to resign from office. If no resignation is forthcoming the minister will be acting unconstitutionally, but he or she will not be acting illegally. No court of law could compel a resignation in these circumstances: it would be a matter for Parliament». E, ancora, sulla differenza tra leggi e convenzioni, i due autori chiariscono (p. 160): «...Conventions may be written or unwritten. Whether they are written or unwritten makes no difference to their force as conventions, although it may make a difference to their clarity. [...] Unlike laws, the conventions would be conventions even if they were not written down. Some conventions are even codified. Among these are the conventions of ministerial responsibility, which are included in the *Ministerial Code*, which is issued upon appointment to all ministers by the Prime Minister». G. Treves, *Convenzioni costituzionali*, *ivi*, p. 525, a proposito scrive: «Nessun giudice può essere chiamato ad applicare le regole convenzionali, pur potendone conoscere l'esistenza, e nessuna sanzione giuridica può collegarsi alla loro violazione. Il giudizio finale spetterà all'opinione pubblica». L'autore rileva, inoltre, un approccio diverso nei confronti delle convenzioni costituzionali nell'ambito della dottrina tedesca dove, considerando l'importanza che esse hanno nell'esercizio del potere statale, si è attribuita natura giuridica alle norme da esse poste. Su questo aspetto particolarmente interessanti sono anche le considerazioni di G. Zagrebelsky, *ivi*, pp.4-5: «...Le convenzioni esercitano efficacia vincolante solo all'interno di relazioni tra soggetti politici capaci di influenza reciproca, in un quadro che non è garantito dall'esterno, ma solo dall'equilibrio che venga a determinarsi tra i suoi fattori. Rotto

predisposto¹⁸⁷. Ciò solleva non poche difficoltà sulla loro individuazione anche perché stabilire se una determinata prassi può essere ricondotta al

tale equilibri le convenzioni cadono. [...]La garanzia è interna a tale equilibrio, non sussistendo terzi soggetti, imparziali disinteressati, chiamati a fornire una garanzia esterna. Tutto ciò non conduce a distruggere l'idea stessa di obbligatorietà. Per le convenzioni si ha a che fare con una diversa obbligatorietà, che la differenzia da quella propria delle regole imposte attraverso il comando (la legge) e attraverso lo scambio di promesse (il contratto). In questi casi esiste il giudice che opera, per così dire, in funzione della garanzia di una obbligazione oggettivamente efficace. Perciò nel caso delle regole convenzionali, non ha senso una pretesa esterna, di terzi soggetti (e quindi garantita da un giudice) di garanzia della sua vigenza. In altri termini, chi è fuori della relazione convenzionale non è in condizione di reclamare il rispetto della regola. [...] Le regole in questione sono importanti ma non sono regole che costituiscono l'ordinamento oggettivo, a meno che la diffusione dei nessi delle reciproche influenze (azioni e reazioni) su cui si fondano non si estendano al punto di coinvolgere l'intero dei soggetti dell'ordinamento, fino a mobilitare diffusi convincimenti sulla necessità della loro osservanza. Questo è il punto della sua assunzione ad elemento costitutivo dell'ordinamento e, quindi, della sua rilevanza in sede giudiziaria».

¹⁸⁷ Sulle possibili conseguenze relative alla violazione di una convenzione si soffermano, tra gli altri, C. Turpin e A. Tomkins, *ibidem*, i quali precisano: «... the consequences of a breach of convention are various and are not always easy predictable. Sometimes a breach may simply confirm a general view that the convention is inconvenient and should be changed or abandoned. On the other hand the breach may provoke accusations of unconstitutional behavior and lead to serious political controversy. On occasion the response to a breach has been the passage of legislation to give a legal reinforcement to the convention or replace it with legally binding rules. This was what happened after the House of Lords exceeded conventional limits on its power in rejecting, in 1909, a finance bill passed by the Commons. The Parliament Act 1911 removed the Lords' veto over money bills». A proposito, G. Treves, *ibidem*, rileva: «È certamente singolare un sistema politico che riposa in gran parte su basi non solo non scritte ma non giuridiche. Con senso realistico gli uomini

rango di una convenzione presuppone una accurata indagine che appuri il grado di prescrittività che gli attori coinvolti attribuiscono a una determinata condotta¹⁸⁸. Ancora una volta il sistema britannico dà prova

politici e i giuristi inglesi insistono sulla natura prevalentemente politica delle regole fondamentali delle relazioni costituzionali. Evitando la cristallizzazione che risulterebbe dalla trasformazione delle convenzioni in norme giuridiche, essi permettono a quelle di adeguarsi con duttilità alle esigenze variabili del governo del Paese. Al tempo stesso, si rendono conto che l'osservanza al pari dell'inosservanza di queste regole sono soprattutto un problema politico, da risolversi nelle sedi più adatte, che sono il Parlamento e, al di là di esso, la cabina elettorale, oppure in loro mancanza, da un moto rivoluzionario, che nessuna norma giuridica potrebbe fermare».

¹⁸⁸ A questo aspetto dedicano un apposito paragrafo del loro volume C. Turpin e A. Tomkins, *ivi*, p.161 ss., i quali giungono alla conclusione per cui: «It may be difficult to say with certainty that a usage or practice has come to be accepted as a binding convention. We can often only infer that a supposed convention is considered to be binding from the consistency of the behavior over a period of those affected by it: the shorter the period, the more doubtful the inference. [...] Conventions are always emerging, crystallizing and dissolving, and it is sometimes questionable whether a convention has been broken or has simply changed». Su tale aspetto G. Treves, *ivi*, p. 526, precisa: «Il legame tra diritto e convenzione è assai stretto, poiché questa sorge intorno a quello, lo presuppone, ne agevola l'applicazione precisando l'estensione di un potere discrezionale, può venire trasformata in norma giuridica e viene parimenti obbedita. [...] Una serie di comportamenti uniformi può essere indice di una regola solo se è generale l'accettazione della loro obbligatorietà, il che, peraltro, non si può sempre stabilire e può anche essere il frutto di un errore. Se non si tratta di una convenzione, si avrà invece una prassi non vincolante, quello che chiameremmo un uso di fatto, o un principio di correttezza». A proposito del valore vincolante delle convenzioni G. Zagrebelsky, *ivi*, p. 4 scrive: «...l'intensità del vincolo dipende da situazioni materiali di forza politico-costituzionale, dipende in ultima istanza da ciò che si denomina propriamente la costituzione materiale. Tali situazioni non sono mai determinabili in modo formale e sono essenzialmente variabili con il mutare del

della sua originalità mostrando come ciò che rileva nel delineare i tratti di un sistema istituzionale non è soltanto la natura legislativa o costituzionale delle norme poste a suo fondamento ma, anche la “rilevanza legislativa o costituzionale” di volta in volta assegnata alle norme che, pur non derivando da specifici atti del parlamento o dall’attività di un “organo costituente”, sono in grado di favorire l’evoluzione del sistema costituzionale garantendone il corretto funzionamento¹⁸⁹. I meccanismi fondamentali del *cabinet system* sono,

contesto in cui i soggetti si trovano ad operare. [...] Perciò si deve ritenere esatta l’opinione che subordina l’efficacia obbligatoria delle regole convenzionali alla clausola *rebus sic standibus*, nel senso non solo della perdita di efficacia in conseguenza del mutamento delle condizioni ambientali (ad esempio, della forma di governo, che fa cadere le convenzioni radicatesi nella precedente), ma anche del mutamento delle condizioni relazionali interne al singolo rapporto convenzionale»

¹⁸⁹ Sulla natura peculiare della Costituzione inglese cui è connesso un elevato grado di efficienza nonché un certo grado di difficoltà nel volerla trapiantare in contesti istituzionali diversi da quello britannico W. Bagehot scrive: «...della Costituzione inglese possiamo dire, in breve, che le sue parti più nobili sono molto complesse e solenni, antiche e venerabili, mentre la sua parte efficiente, almeno nella concretezza delle situazioni più difficili, è estremamente semplice e moderna. Noi inglesi abbiamo fatto o, per meglio dire, ci siamo ritrovati una Costituzione che, benché sia piena di difetti secondari e sia *rifinita* in tutti i suoi aspetti meno essenziali, peggio di ogni altra Costituzione, ha tuttavia, due meriti decisivi. Essa comprende una parte efficiente che, quando l’occasione lo renda necessario, può funzionare meglio di ogni altro sperimentato strumento di governo. Contiene, inoltre, parti storiche, complesse, auguste, teatrali, che ha ereditato da un lontano passato, che affascinano le masse e guidano i rapporti dei suoi sottoposti esercitando un’influenza invisibile, ma onnipotente. Il suo nucleo è forte per la sua modernità. La sua forma esteriore è augusta per la «grandezza gotica», retaggio di epoche grandiose. Il suo nucleo essenziale potrebbe, *mutatis mutandis*, essere agevolmente trapiantato anche in Paesi molto

infatti, disciplinati da una serie di norme convenzionali¹⁹⁰ delle quali, valutando soprattutto il successo di cui oggi gode il sistema parlamentare britannico, si può ben dire che non ci sia Costituzione che tenga. Senza ricorrere a copiose elencazioni che, per quanto dettagliate, non riuscirebbero comunque a coprire un periodo così lungo di storia istituzionale ma limitandoci piuttosto ai rapporti tra le istituzioni fondamentali si può dire che, allo stato attuale, sono regole di natura convenzionali quelle che provvedono a disciplinare i rapporti tra Primo Ministro¹⁹¹ ed esecutivo di sua Maestà (si pensi ad es. ai poteri di cui dispone il Primo Ministro in ordine alla formazione, all'organizzazione, alla direzione o anche al rimpasto dell'esecutivo) nonché quelle che definiscono la responsabilità dei ministri e dell'esecutivo nel suo complesso nei confronti del Parlamento e che stabiliscono la disciplina in ordine all'iniziativa legislativa o, infine, spostandoci nell'orbita della

diversi dall'Inghilterra, ma la sua augusta esterità, pur riconosciuta da molti, deve essere considerata compatibile solo con le nazioni che abbiano una storia analoga e vicende politiche del tutto simili a quelle inglesi», W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., pp. 51-52.

¹⁹⁰ Per un dettagliato elenco delle principali convenzioni costituzionali suddivise in base ai poteri (Sovrano, Governo, Parlamento, giudici) cui esse ineriscono vedi, P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit. pp.12 ss.. Sulle principali convenzioni operanti nel sistema istituzionali si soffermano anche A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 45 e ID., *La Forma di governo britannica*, cit., p. 160; C. Turpin e A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., p.158 ss..

¹⁹¹ A proposito di questa centrale carica istituzionale va precisato che la stessa unione personale tra carica di Primo Ministro e leader del partito maggioritario va attribuita a una norma di origine convenzionale che, seppur risalente all'Ottocento è stata costantemente osservata solo a partire dal 1945.

Corona, quelle che regolamentano l'apposizione del *Royal Assent* alle leggi approvate dal Parlamento.

2.4. Una nuova categoria di fonti: le *community sources*.

Con il termine *community sources* si fa riferimento all'insieme di fonti di derivazione europeo-comunitaria cui il sistema istituzionale britannico riconosce rilevanza costituzionale¹⁹² e attinente soprattutto al

¹⁹² Una prima fondamentale distinzione relativa alle fonti di derivazione comunitaria è quella che suddivide tale categoria in *primary* e *secondary sources*. In particolare, le *primary sources* (fonti primarie) costituiscono le basi del diritto comunitario comprendendo l'insieme dei trattati europei con le relative appendici e protocolli. Le *secondary sources* (fonti secondarie) racchiudono, invece, l'insieme degli atti normativi emanati da appositi organi comunitari (specificamente, *European Commission* e *European Council*) sulla base del potere loro riconosciuto da specifiche disposizioni delle *primary sources*. Rientrano in tale categoria di atti: a) *regulations* (regolamenti) (atti legislativi di portata generale e, quindi, con efficacia *erga omnes*, obbligatori in tutti i loro elementi, *direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri*); b) *directives* (direttive) (atti normativi di natura programmatica che pongono allo Stato membro cui sono rivolte uno specifico obbligo di risultato fermo restando la discrezionalità di quest'ultimo nella scelta delle forme e dei mezzi con cui darvi attuazione. Tuttavia, talvolta, questi atti possono porre in capo agli Stati cui sono rivolte norme *self-executing* ovvero, norme direttamente applicabili senza l'intermediazione di ulteriori atti); c) *decisions* (decisioni) (atti obbligatori in tutti i loro elementi che, al pari dei regolamenti sono direttamente applicabili ma, a differenza di questi ultimi, hanno portata particolare nel senso che i loro destinatari sono soggetti specifici (ad es. uno Stato membro o una determinata persona giuridica o fisica)). Non hanno, invece, natura di atti vincolanti le *recommendations* (ovvero, raccomandazioni,

settore dei diritti individuali. Il percorso iniziato con lo *European Communities Act* del 1972 (che sancì l'adesione del Regno Unito alla CEE) ha conosciuto un' incontestabile svolta positiva nel 1998 con l'approvazione dello *Human Rights Act* che, non solo, ha incorporato nel diritto interno la Convenzione europea per i diritti dell'uomo (CEDU)¹⁹³ ma ha anche avuto un ruolo fondamentale nel definire nuovi equilibri per il funzionamento della forma di governo.

attraverso cui si invitano gli Stati ad adeguarsi a un certo comportamento) e le *opinions* (o meglio, i pareri attraverso cui solitamente un organo può esprimere il proprio punto di vista su un determinato oggetto). A differenza degli atti vincolanti (regolamenti, direttive e decisioni) cui si è prima fatto riferimento, la facoltà di emanare raccomandazioni e pareri è riconosciuta a ogni organo della Comunità europea. Vedi, G. Criscuoli, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, cit., pp. 97-100. Sulle fonti comunitarie in generale vedi, tra gli altri, R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009, pp. 343 ss.; G. D'Elia, A. Rentería Díaz, *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, Carocci Editore, Roma, 2008, pp. 190 ss..

¹⁹³ In realtà, il Regno Unito aveva già ratificato la Convenzione Europea per i diritti dell'uomo nel 1951 ma fino all'approvazione dello *Human Right Act 1998* essa non era ancora entrata a far parte del diritto interno. Per preparare il terreno alla ricezione di questo fondamentale documento i Laburisti predisposero un apposito Libro Bianco intitolato "*Riportare i diritti a casa*".

3. I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale britannico.

A. V. Dicey ha individuato tre principi fondamentali nel funzionamento dell'ordinamento costituzionale britannico. Schematicamente essi sono: la *rule of law*, la *sovereignty* (o *supremacy of parliament*) e il principio di separazione dei poteri (o, meglio, dei pesi e contrappesi).

3.1. La *rule of law* (o dominio della legge)¹⁹⁴.

Dopo aver definito la *rule of law* come «l'assoluta supremazia o predominio del diritto ordinario in contrapposizione all'influenza del

¹⁹⁴ La “rule of law” ha origine nella storia del pensiero politico e del costituzionalismo europeo anche se una prima definizione di questo principio nel Regno Unito si ha nel 1885 con l'opera di Dicey *Law of the Constitution*. Secondo l'autore i principi alla base della costituzione britannica sarebbero sostanzialmente due e , cioè, il principio di sovranità del parlamento (che disciplina il rapporto tra il Parlamento e la legge) e la *rule of law* (inerente, invece, al rapporto tra governo e legge). Su tale principio A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit., pp. 164-165 precisa: «L'inesistenza nel Regno Unito di una teoria dello Stato quale più alta persona giuridica impedisce che l'espressione *rule of law* si possa tradurre nel concetto continentale di *Rechtsstaat* o di “Stato di diritto”. Ben più aderente allo spirito di un ordinamento retto dalle intime logiche giuridiche della *common law* è la nozione di “dominio della legge”, o “primato” di essa, che si fonda non sul comando di un supremo corpo politico identificabile con la statualità, bensì sul sedimentarsi di numerose fonti di diritto, alcune tra le quali di antica e spesso indefinita origine (*law of the land*), altre di stretta produzione giurisprudenziale (*common law*), altre ancora di produzione legislativa (*statute law*) e infine altre di più recente innesto»

potere arbitrario» nonché come «il carattere distintivo delle istituzioni inglesi¹⁹⁵» Dicey chiarisce la natura composita di tale espressione che, nella sua formulazione, racchiude *almeno tre concetti distinti e nel contempo affini*¹⁹⁶. I concetti a cui egli si riferisce sono: il principio di legalità (in base al quale «nessuno è punibile o può essere legittimamente colpito nella persona o nei beni se non in virtù di una precisa figura di reato che si faccia valere secondo le ordinarie modalità di legge innanzi alle corti ordinarie del paese¹⁹⁷»); il principio di imparzialità (che sancisce l'uguaglianza formale dei cittadini dinanzi alla legge per cui *ogni persona, quale che sia il suo rango o condizione sociale, è soggetta al diritto ordinario del regno e sottoponibile alla giurisdizione dei tribunali ordinari*¹⁹⁸) e, infine, la norma per cui i

¹⁹⁵ A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, cit., p. 155 e 168.

¹⁹⁶ A. V. Dicey, *ivi*, p. 156.

¹⁹⁷ *Ibidem*.

¹⁹⁸ *Ivi*, p. 161. Tale principio rappresenta una sorta di aspra critica che Dicey aveva inteso muovere al *droit administratif* francese che riconosceva un sorta di “protezione” ai funzionari pubblici prevedendo che, qualora, si fosse reso necessario essi sarebbero stati giudicati da corti amministrative distinte da quelle ordinarie. Tuttavia, a ben vedere, anche l'uguaglianza reclamata da Dicey presentava qualche margine di eccezione. A proposito, basti pensare alle immunità in ordine ai procedimenti giudiziari previste a favore della Corona (a proposito, è opportuno precisare che solo successivamente all'entrata in vigore del *Crown Proceedings Act 1947*, con il quale si volle rafforzare la tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione, le violazioni contrattuali e patrimoniali compiute in nome della Corona divennero perseguibili giudizialmente) o all'immunità funzionale e personale prevista per i diplomatici. Inoltre, nonostante gran parte delle immunità in materia di responsabilità siano state rimosse, i governi possono ancora contare su una serie di espedienti per limitare le ipotesi in cui sono chiamati a rispondere innanzi alle corti, ad esempio inducendo il

*principi generali della costituzione (come per esempio il diritto alla libertà personale, o il diritto di riunione) sono il risultato di decisioni giurisprudenziali che hanno definito i diritti dei privati in particolari casi che sono stati portati alla cognizione delle corti di giustizia, laddove invece in molte forme costituzionali straniere la protezione che è data ai diritti individuali risulta, o sembra risultare, dai principi generali della costituzione*¹⁹⁹. Nonostante la *rule of law* rientri ormai tra gli elementi costitutivi dell'organizzazione costituzionale degli stati contemporanei non sempre si è data a tale principio un'interpretazione univoca né tantomeno c'è stato pieno accordo sull'individuazione dell'insieme dei valori ad esso direttamente riconducibili. A ben vedere, infatti, la *rule of law* può essere contestualmente concepita sia come un

Parlamento, mediante appositi strumenti legislativi contenenti specifici criteri direttivi e limiti, a investirli di poteri discrezionali (soprattutto in alcuni settori della pubblica amministrazione e avendo sempre presenti oltre ai limiti eventualmente sanciti dal Parlamento i principi di imparzialità e legalità propri del common law) o ad escludere alcune categorie di decisioni dal controllo giudiziale ricorrendo all'impiego delle c.d. "ouster clauses". Tuttavia, finché tale sistema di immunità a favore di ministri considerati nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali, è rimasto in vigore alle corti è stata preclusa ogni possibilità di emettere sentenze di oltraggio alla corte nei confronti del ministro resosi colpevole di aver violato la decisione della corte. Su questo aspetti, vedi C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp. 89 ss.. Sulla concezione che in Inghilterra si aveva dei funzionari pubblici, (soprattutto con riferimento al prestigio della carica che essi ricoprivano) in realtà, già nell'opera di Bagehot è possibile trovare alcune precisazioni. A proposito Bagehot precisa: «Un impiegato dell'amministrazione pubblica è un «signor nessuno»; e non si potrebbe mai riuscire a convincere un inglese medio che dovrebbe essere qualcuno», W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., p. 114.

¹⁹⁹ *Ivi*, p. 162.

vero e proprio principio giuridico ma anche come un ideale politico o un principio di *governance* che racchiude principi e valori a cui gli operatori del sistema giuridico sono chiamati in vario modo ad adeguarsi.²⁰⁰ Detto ciò quello che ora bisogna capire è come tale principio trovi attuazione negli ordinamenti contemporanei mettendo in evidenza i cambiamenti che lo hanno interessato rispetto alla sua formulazione originaria. Se iniziamo l'indagine assumendo come nucleo del principio la norma per cui nessun governo può esercitare i suoi poteri al di là dei limiti stabiliti dalla legge e, rispetto ad essa, ci proponiamo di valutare l'effettiva portata del principio nel mondo contemporaneo, le conclusioni alle quali potremmo giungere non sarebbero del tutto soddisfacenti e, anzi, per certi aspetti, addirittura limitative fornendo una descrizione parziale della realtà. Non sarebbe difficile, infatti, rendersi conto che legare il rispetto di tale principio all'eventualità che i poteri pubblici esercitino le loro funzioni obbedendo a specifiche disposizioni di legge, significa dire ben poco in quanto, così definito, il principio risulterebbe rispettato da ogni sistema istituzionale (eventualmente anche dispotico) che abbia avuto la diligenza di definire con legge le funzioni dei pubblici poteri. La portata del principio nei sistemi istituzionali contemporanei va valutata, infatti, considerando il concorso di un insieme articolato di variabili che prescindano da enunciazioni formali e siano concretamente rivolte a garantire l'operatività del principio. Tra queste, un posto di primaria importanza è stato attribuito all'insieme delle prescrizioni relative ai caratteri della normazione negli stati democratici. Perché il principio

²⁰⁰ Si soffermano su questi aspetti, C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp. 76-77.

possa trovare concreta attuazione è indispensabile che le leggi siano *general* (laddove la generalità delle disposizioni di legge deve essere assunta tra i principali tratti distintivi di una forma di governo democratica rispetto a sistemi politici in cui le stesse sono emanate in esplicito contrasto con i fondamentali principi di libertà), *prospective* (nel senso che le leggi dispongono per il futuro²⁰¹), *open* (alle disposizioni di legge deve essere garantita un'adeguata pubblicità), *clear* (la chiarezza è il requisito essenziale per garantire l'efficacia della legge) *and stable* (la stabilità è fondamentale per assicurare la certezza del diritto in un dato ordinamento giuridico)²⁰². E, ancora, ma da un punto di vista più strettamente istituzionale, si può dire che il principio trovi effettivo accoglimento in ogni ordinamento giuridico in cui si sia predisposto un efficiente ed efficace sistema di strumenti atti a indirizzare l'attività dei pubblici poteri ma anche a decidere in merito a eventuali sanzioni da applicare in tutti quei casi in cui l'azione di quest'ultimi dovesse trascendere il limite assoluto della legalità (il riferimento è ovviamente alla predisposizione di corti indipendenti o comunque di altri organi predisposti a vigilare sull'operato delle pubbliche autorità e a garantire la legittimità delle loro azioni²⁰³).

²⁰¹ In materia penale la retroattività delle leggi è espressamente vietata dall'Art. 7 della *European Convention on Human Rights*. Tuttavia, nel caso in cui ci sia una specifica disposizione, le corti sono obbligate ad applicare retroattivamente una disposizione di legge penale anteriore.

²⁰² Così, C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit. p. 99.

²⁰³ Tutto ciò è sintetizzabile nel concetto di responsabilità legale dei ministri nei confronti delle corti ed è, in genere, completata dalla responsabilità politica che essi

Spostando l'attenzione su un'altra componente chiave dell'elaborazione Diceyana della *rule of law* e, cioè, sul principio di uguaglianza, è immediatamente percepibile la necessità di soffermarsi sulla riformulazione di questo principio nell'organizzazione costituzionale degli stati contemporanei. Se nulla, infatti, è cambiato nel considerare la garanzia dell'uguaglianza formale (intesa come divieto assoluto di ogni discriminazione basata su motivazioni legate al sesso, alla razza, alla lingua, alla religione, ecc.) tra i fini superiori di ogni ordinamento giuridico democratico, contestualmente può ritenersi fuori discussione la necessità che si è avvertita, soprattutto in seguito al diffuso recepimento del modello del *welfare state*, di "completare" tale principio mediante il ricorso al concetto di uguaglianza sostanziale. Per cui, in che modo la *rule of law* ha reagito al cambiamento, o meglio, in che modo ha risposto al mutamento del contesto di riferimento? In effetti, secondo la formulazione tradizionale la *rule of law* oltre a sancire la necessità che ogni funzione dei pubblici poteri deve trovare fondamento in una specifica disposizione di legge, tace completamente in materia di distribuzione del potere tra gli organi dello Stato-apparato (il che naturalmente, impedisce di individuare il soggetto istituzionale competente ad attivarsi per rendere effettivi i diritti e garantire l'uguaglianza sostanziale). Anzi, considerato nell'accezione tradizionale il principio non sembra ostacolare in alcun modo l'affermarsi di modelli sociali ed economici basati sulla disuguaglianza, tanto più che molto spesso la stessa *rule of law* è stata invocata per proteggere specifici

hanno nei confronti del Parlamento. Per aspetti più specifici sul concetto della responsabilità (accountability) ministeriale vedi C. Turpin, A. Tomkins, *ivi*, pp. 132 ss..

interessi privati dall'azione di governi "interventisti" che hanno mirato all'introduzione di riforme sociali conformemente ai presupposti del modello di stato sociale. Anche se molti restano ancorati alla concezione tradizionale della *rule of law*, uno sguardo attento ai problemi del mondo contemporaneo ha spinto a riconsiderare il suo nucleo tradizionale. Come è stato rilevato già nel 1959 nel Congresso tenuto a Delhi dalla *International Commission of Jurists*, nel mondo contemporaneo è fondamentale che la portata della *rule of law* si estenda ben oltre la garanzia dei diritti civili e politici dell'individuo promuovendo un'azione dei poteri pubblici improntata ai canoni della legalità e della correttezza procedurale. Inoltre, affinché di effettiva attuazione del principio di *rule of law* si possa parlare è importante che gli stessi poteri pubblici si impegnino ad adoperarsi per garantire a tutti i cittadini condizioni sociali, economiche, culturali ed educative in cui possano trovare la più ampia realizzazione possibile le aspirazioni e la dignità²⁰⁴ di ciascuno. Concludendo: il nuovo nucleo della *rule of law* è ormai intriso di nuova concezione dello Stato percepito come uno strumento indispensabile per attuare i principi costituzionali in cui sono esplicitati i fini della convivenza.

²⁰⁴ *Ivi*, p. 101.

3.2. La *sovereignty* (o *supremacy*) of parliament.

Riprendendo alla lettera le parole di Dicey l'essenza del *principio di sovranità del parlamento* può essere espressa nel modo seguente: «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 (in altri termini) siano sanzionate dalle corti in senso contrario a quanto dispone un Atto del parlamento»²⁰⁵. Lo stesso autore, pur riconoscendo al parlamento il diritto legittimo a legiferare su ogni materia che a suo giudizio necessiti di una regolazione legislativa, individua un limite esterno e uno interno all'esercizio di tale sovranità. Il limite esterno è individuato nella eventualità di una resistenza popolare a determinati atti del parlamento cosicché, onde evitare pericolose reazioni da parte del popolo, il legislativo opta solitamente per un'azione "moderata". Il limite interno deriva, invece, dalla natura rappresentativa del potere sovrano che dovrebbe garantire una identificazione tra interessi e desideri dell'elettorato e quelli fatti valere all'interno dell'assemblea legislativa. Proprio la formula del governo rappresentativo in cui la volontà del sovrano e i desideri dei sudditi necessariamente si incontrano risolverebbe, quindi, la divergenza tra limiti esterni e interni all'esercizio del potere sovrano. Così, la Camera dei Comuni deve essere considerata come un esempio eccellente di governo rappresentativo e ciò che la maggioranza di essa stabilisce va interpretato come ciò che la

²⁰⁵ A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, cit., p. 33.

maggioranza degli inglesi desidera (il governo rappresentativo diventa, così, il fondamento della sovranità del Parlamento).²⁰⁶

Il principio della sovranità parlamentare così elaborato ha, quindi, una serie di conseguenze sul funzionamento concreto del sistema di governo. Innanzitutto, il fatto che il parlamento si pone come organo sovrano dell'ordinamento fa sì che ad esso sia riconosciuto il potere incondizionato di approvare o abrogare²⁰⁷ qualsiasi legge. I suoi *Acts* (concepiti come la fonte più autorevole del diritto) devono essere applicati dalle corti e hanno la possibilità, perlomeno teorica, di dettare una disciplina in contrasto con le norme del diritto internazionale o di derogare a un principio di *common law*. In virtù della stessa supremazia, le disposizioni di un atto normativo posteriore prevalgono su quelle di un atto anteriore e il Parlamento, mediante la sua attività legislativa, non può vincolare il suo successore²⁰⁸.

²⁰⁶ Su questi aspetti vedi A. V. Dicey, *ivi*, 60 ss..

²⁰⁷ Sulla distinzione tra abrogazione espressa (*express repeal*) e abrogazione tacita (*implied repeal*) e sul rapporto esistente tra l'esercizio del potere abrogativo e il principio di sovranità parlamentare vedi P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 20 ss..

²⁰⁸ Su questo aspetto si sofferma anche Dicey il quale precisa: «Che più d'una volta i parlamenti abbiano voluto e concretamente tentato di approvare Atti che legassero le mani ai legislativi loro successori è cosa certa, ma il tentativo si è sempre risolto in un fallimento». Per una trattazione più specifica sostenuta dal ricorso ad esempi specifici vedi, A. V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, cit. pp. 55 ss.. Rispetto alla valenza di tale principio S. Ortino ha evidenziato un limite nell'accoglimento da parte del Regno Unito dello *European Communities Act 1972*. In effetti, stando alle disposizioni di tale Act, il Parlamento si sarebbe vincolato (e qui si rinviene il superamento del principale corollario del principio di sovranità parlamentare

per cui alcun parlamento può scegliere di vincolare le proprie competenze per il futuro) a subordinare tutti i suoi atti al diritto comunitario non rilevando al riguardo il fatto che tale diritto risalga al momento dell'entrata del Regno Unito nelle Comunità Europee o che esso sia stato emanato in un momento successivo. Secondo un'interpretazione ortodossa del principio di sovranità parlamentare, infatti, in caso di contrasto tra diritto comunitario e atto del parlamento successivo al 1972 dovrebbe prevalere l'atto del parlamento. Tuttavia la soluzione è stata trovata accordando supremazia al diritto comunitario sul diritto interno fino a quando non vi sia un chiaro ed inequivocabile intento da parte del Parlamento di ripudiare il diritto comunitario. In effetti tale "riserva" posta dall'ordinamento britannico per cui in ogni momento il parlamento, almeno teoricamente, potrebbe riappropriarsi in qualsiasi momento della propria sovranità va letto proprio in funzione della particolare concezione diffusa nella tradizione giuridica britannica rispetto alla natura del parlamento che non può trovare alcun limite in nessuna autorità terrena, compreso lo stesso parlamento britannico. Inoltre, l'autore sottolinea che il Regno Unito vive l'esperienza comunitaria come un luogo dove non esiste un'istituzione sovraordinata rispetto alle altre ma piuttosto dove gli Stati membri attraverso un esercizio condiviso della sovranità (*sharing of sovereignty*) partecipano alle decisioni fondamentali degli organi comunitari. Vedi S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit, pp.162 ss. Sulla sovranità del Parlamento particolarmente interessanti risultano le considerazioni di N. McCormick, *La sovranità in discussione* (trad. it. di A. Torre), il Mulino, Bologna, 2003, pp.146 ss.. Secondo alcuni costituzionalisti (il cui pensiero è talvolta etichettato come "the new view" of parliamentary sovereignty) la dottrina ortodossa della sovranità parlamentare non impedisce al Parlamento di vincolarsi rispetto al "modo e alla forma (*manner and form*)" per la legislazione futura. Secondo questa posizione, il Parlamento può prevedere che un suo Act possa essere abrogato o emendato solo da una specifica maggioranza in entrambe le Camere, o soltanto con l'approvazione dell'elettorato attraverso un referendum, o, infine, con il ricorso all'utilizzo di una specifica formula verbale nell'atto di emendamento.

Rispetto alla formulazione originaria, tuttavia, la dottrina della sovranità del parlamento ha subito delle variazioni da cui sono derivati importanti interrogativi su quanto ancora sia rimasto del modello elaborato da Dicey. I rilievi che possono essere mossi al riguardo sono molteplici e non tutti sono direttamente ascrivibili a dei cambiamenti generatisi all'interno della forma di governo. La nuova configurazione del principio è, per alcuni aspetti, l'effetto di "pressioni" esterne a cui il sistema di governo ha dovuto rispondere adeguando il suo funzionamento. Sul versante interno, il primo mutamento rilevante è, indubbiamente, collegato al riconoscimento dell'indipendenza alle ex colonie dell'Impero Britannico. La conseguenza di tale percorso iniziato con lo *Statute of Westminster* (che sanciva (sezione 4) il divieto in capo al Legislativo di Westminster di legiferare per un *Dominion* senza il suo consenso) e continuato negli anni con l'approvazione di una serie di *Acts of Independence* ebbe una duplice conseguenza da interpretarsi in maniera complementare. Da un lato, infatti, si determinò il trasferimento di potere legislativo dal Parlamento di Westminster alle nuove entità statali ma dall'altro ci si iniziò a porre importanti interrogativi sul grado di efficacia e di validità da attribuire al vecchio principio di sovranità parlamentare. Nonostante la dottrina più ortodossa non attribuisca al nuovo modello di distribuzione della funzione legislativa sancito dallo *Statute of Westminster* e dai diversi *Acts of Independence* valore universale, intravedendo, piuttosto, a favore del Parlamento di Westminster la concreta possibilità di revocare in qualsiasi momento il nuovo ordine costituito, nella realtà, risulta immediatamente evidente l'impraticabilità di una simile condotta (ritorna quindi il limite esterno della sovranità a cui a suo tempo Dicey aveva fatto riferimento). E,

infatti, qualora il Parlamento decidesse di “riespandere” il suo potere legislativo nei Paesi di nuova indipendenza, le sue leggi sarebbero giuridicamente valide ma sarebbero percepite dai destinatari come una illegittima usurpazione del potere suscitando violente reazioni nell’opinione pubblica. Da un punto di vista più strettamente “istituzionale” diversi sono stati i fattori che definendo nuovi equilibri nel funzionamento della forma di governo hanno spinto ad interrogarsi sul ruolo effettivo del principio di sovranità parlamentare nel *modello Westminster*. Tra questi un ruolo determinante è stato giocato sia dall’affermarsi di importanti convenzioni costituzionali (tra cui fondamentale, per le conseguenze che ha avuto sull’autonomia politica della Camera dei Comuni, è stata quella che ha sancito l’unione personale tra la carica di Primo ministro e quella di leader del partito di maggioranza) sia dalla progressiva introduzione di una rinnovata disciplina legislativa per le istituzioni centrali dello Stato-apparato (rilevante fu, a proposito, l’effetto del *Life Peerage Act 1958* che introdusse la figura dei Pari vitalizi²⁰⁹ modificando la composizione della Seconda Camera già interessata da una cospicua riduzione delle sue funzioni con la riforma del 1949). Più di recente, l’incremento dei

²⁰⁹Ulteriori innovazioni introdotte da questo Act sono state sia la previsione di uno stipendio per i membri della Camera sia il diritto riconosciuto alle donne di acquisire il titolo di Pari. La presenza delle donne fu, inoltre, ampliata dal *Life Peerages Act* del 1963 con il quale si sancì che i Pari ereditari potessero rinunciare alla loro carica trasmettendola al familiare che occupa il secondo gradino in linea di successione senza distinzione di sesso.

referendum popolari (a partire dal 1975)²¹⁰, il processo di *devolution*²¹¹ nonché l'affermarsi di *premierships* “presidenzializzate”²¹², soprattutto in seguito all'avvento al potere di Margaret Thatcher e Tony Blair, hanno fatto stridere i meccanismi tipici della tradizionale conformazione del principio.

Quanto alle “pressioni” esterne cui si è fatto prima riferimento, fondamentale nel delineare la nuova forza del principio di sovranità del parlamento nel sistema di governo britannico è stato indubbiamente il

²¹⁰ In effetti, in Gran Bretagna il referendum non incontra il favore di quote rilevanti dell'opinione pubblica. La percezione diffusa è, infatti, quella per cui il referendum sarebbe espressione di una crisi dell'istituzione parlamentare.

²¹¹ Sulla genesi e le varie fasi del processo di *devolution* e sulla nuova distribuzione del potere tra il Legislativo di Westminster e le assemblee “devolute” (Scottish Parliament, Welsh Assembly, New Northern Ireland Assembly e Greater London Assembly) nonché sulle implicazioni che la nuova distribuzione del potere ha avuto sul funzionamento della forma di governo negli anni del *welfare state*, vedi A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit., pp. 175 ss.; ID, *Regno Unito*, cit., pp. 119 ss.; P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit. pp. 185ss.; G. W. Jones, *The Multi-Dimensional Constitution in the United Kingdom: Centraliation and Decentralisation*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione Britannica*, cit., pp. 393 ss.; S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., pp. 144 ss..

²¹² Tale aspetto sarà trattato in maniera dettagliata nel corso del capitolo successivo. Tuttavia, sinteticamente, è in genere definita “presidenzializzata” una *premiership* in cui il Primo Ministro, forte della maggioranza in parlamento, fa ampio ricorso al suo potere convenzionale di chiedere lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni, di disporre del rimpasto ministeriale, di imporre la responsabilità collettiva e la disciplina del Governo nei riguardi della Camera dei Comuni, di influire sulle nomine nel settore pubblico, di controllare l'agenda dei lavori parlamentari e di proporre erosive forme di legislazione di matrice governativa.

processo di integrazione europea²¹³. Prima di analizzare le conseguenze dirette dell'apertura all'ordinamento comunitario è utile fare un breve riferimento, per capire l'effettiva portata del mutamento, anche agli effetti derivanti dalla nuova realtà economica che interessa gli Stati contemporanei²¹⁴ nonché alle nuove dimensioni della politica. Il riferimento è, ovviamente, alla globalizzazione (che scandendo i nuovi ritmi dell'economia ha posto forti limitazioni al potere decisionale del parlamento nazionale in materia economica) e alle nuove strategie politiche che, sempre più spesso, (in risposta a uno spietato meccanismo di raccolta del più ampio favore elettorale possibile), suggeriscono di tralasciare questioni politicamente "scomode" o comunque suscettibili di suscitare avverse reazioni popolari, limitando la sovranità parlamentare almeno dal punto di vista del potere di «*make or unmake any law*».

Sul "versante europeo" le sfide poste al principio tradizionale della sovranità sono essenzialmente due: una attinente al nuovo rapporto delineatosi tra la legge nazionale e le fonti comunitarie, l'altra effetto diretto del recepimento della Convenzione europea dei diritti umani mediante l'approvazione dello *Human Rights Act 1998*. Specificamente,

²¹³ Vedi A. Torre, *La forma di governo britannica*, cit., p. 170; M. Gordon, *The Conceptual Foundations of Parliamentary Sovereignty: Reconsidering Jennings and Wade*, in *Public Law*, July, 2009, pp. 519 ss..

²¹⁴ Sui mutamenti che, dall'origine fino alle sfide dell'età contemporanea (apertura all'ordinamento comunitario, globalizzazione e *devolution* in particolar modo), hanno interessato il Parlamento di Westminster e il modo di esercitare la sua sovranità attraverso le funzioni ad esso riconosciute vedi C. Decaro, *La best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in A. Torre, L. Volpe (a cura di), *La Costituzione Britannica*, cit., pp. 197 ss.

in tema di rapporti tra diritto interno e diritto comunitario, secondo lo *European Communities Act 1972* la legge nazionale non può porsi in contrasto con le disposizioni derivanti dalle fonti comunitarie. A suggellare la validità nell'ordinamento interno della disciplina di derivazione comunitaria è stata la risoluzione del caso *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame* (No. 2) [1991] AC 603; [1991] 3 CMLR 769²¹⁵ in cui il contrasto tra la legge del parlamento (atto tipico

²¹⁵ Sinteticamente alla base della contesa tra il Segretario di Stato per i trasporti, la ditta Factortame Ltd e altre società di diritto britannico vi era la concessione di diritti di pesca. Secondo le disposizioni del Merchant Shipping Act del 1988, allo scopo di porre fine alla "saccheggio" delle quote di pesca assegnate al Regno Unito da parte di navi battenti bandiera britannica ma non effettivamente tali (c.d. pratica del *quota hopping*), veniva istituito un registro delle navi da pesca del Regno Unito per poter accedere al quale era necessario che almeno il 75% dell'imbarcazione fosse di proprietà britannica. Secondo i ricorrenti, responsabili di compagnie spagnole che avevano acquistato navi immatricolate nel Regno Unito, la previsione di tale requisito costituiva una palese violazione del divieto di discriminazione basata sul requisito della nazionalità sancito nel Trattato di Roma. La Corte di giustizia alla quale la Camera dei Lords provvide a deferire la questione stabilì che nel caso in cui la normativa interna violi un diritto sancito dalla normazione comunitaria i giudici nazionali sono tenuti ad attenersi alle disposizioni comunitarie in materia. Per aspetti più specifici sul caso vedi P. Leyland, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, cit. pp. 23ss e C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., pp.329 ss.. Va tuttavia specificato che il riconoscimento della supremazia del diritto comunitario sul diritto nazionale degli stati membri ha origine nella sentenza al case 26/62 *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR1 in cui la Corte di Giustizia delle Comunità europee stabilì che: «La Comunità economica europea costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati membri hanno rinunciato, se pure in settori limitati, ai loro poteri sovrani ed al quale sono soggetti non solo gli Stati membri, ma pure i loro cittadini »

di espressione della sua sovranità) e la legislazione comunitaria è stato risolto mediante il trasferimento di una parte della competenza legislativa del Parlamento alla Comunità. Rispetto alla nuova situazione i più strenui difensori del mito della sovranità parlamentare non hanno ritardato a obiettare che, a ben vedere, il parlamento non ha rinunciato definitivamente alla sua sovranità avendo il trasferimento interessato solo determinati settori nei quali, peraltro, (anche se soltanto da un punto di vista più teorico che pratico) il parlamento resta comunque sovrano (non esiste, infatti, alcuna esplicita norma che dispone in senso contrario). Ciononostante, tuttavia, è molto difficile immaginare che il Legislativo britannico possa legiferare in modo contrario o comunque incompatibile con la disciplina comunitaria.

Per quanto attiene allo *Human Rights Act 1998* con il quale sono stati incorporati nel diritto interno una serie di diritti sanciti dalla *European Convention on Human Rights* (ad es. diritto alla vita, a un giusto processo, libertà di pensiero, di riunione e associazione, ecc.) degne di nota sono le conseguenze derivate nel rapporto tra i nuovi diritti e gli *Acts of Parliament*. Tali rapporti sono regolati dalle sezioni 3 e 4 dell' *Act* appena indicato. In particolare, la domanda alla quale la nuova disciplina ha inteso rispondere è la seguente: se in base al principio tradizionale della sovranità parlamentare le corti sono tenute ad applicare gli *Acts* del Parlamento cosa accade qualora un *Act* dovesse disporre in contrasto con uno dei diritti sanciti dalla Convenzione? Secondo le nuove disposizioni in materia, innanzi alle Corti si aprono due percorsi alternativi. Innanzitutto, in caso di dubbio, esse possono interpretare e poi applicare le norme provenienti dalla legislazione primaria o anche delegata in un modo che risulti compatibile con i diritti sanciti dalla

Convenzione (sezione 3(1): «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»)²¹⁶. La seconda possibilità per le corti in caso di riscontrata incompatibilità tra una norma della legislazione parlamentare e un diritto della Convenzione è quella di rilevare la questione mediante una declaratoria di incompatibilità (specificamente, la Corte «may make a declaration of that incompatibility»)²¹⁷. Tuttavia, tale declaratoria non ha un effetto abrogativo dell'Act del Parlamento (sezione 4(6)(a): «...does not affect the validity, continuing operation or enforcement of the provision in respect of which it is given») essendo a quest'ultimo rimesso il potere, in ultima istanza, di decidere sulle sorti di quella disciplina normativa sancendone la vigenza (eventualmente predisponendo qualche opportuno emendamento approvato mediante una speciale procedura abbreviata) o

²¹⁶ In base a tale principio una disposizione dello *Human Rights Act* prevale su una legge approvata successivamente.

²¹⁷ Sul ruolo assunto dalle corti, A. Torre scrive: «L'atto di *in corporation* della Convenzione europea ha assegnato alle Corti un ulteriore potere, che rivela caratteri di profonda politicità: un potere nuovo, che trova forma concreta nel giudizio di certificazione della conformità degli atti di legislazione domestica rispetto alle norme del diritto europeo, con particolare attenzione alle ipotesi in cui è in gioco il rispetto dei *basic rights*. In tal modo le magistrature britanniche, dopo aver alimentato per secoli la condizione di isolamento del diritto domestico, possono operare alla stregua di un influente *trait d'union* con scenari giuridici più vasti» in A. Torre, *Regno Unito*, cit., p. 112. Inoltre, sul rapporto tra la dottrina di sovranità del parlamento e il ruolo delle corti può risultare utile consultare il contributo di A.W. Bradley, *La sovranità del parlamento. In eterno?*, in *Giur. Cost.*, anno XLII-1997, marzo-aprile, fasc. 2, Giuffrè, Milano, pp. 1323 ss..

provvedendo alla sua abrogazione. In tale contesto, un abuso del ricorso all'interpretazione conforme (sezione 3) potrebbe essere interpretato come una restrizione della sovranità del Parlamento. Tuttavia, uno sguardo attento alle disposizioni normative appena citate, dimostra come, in materia di interpretazione, nonostante formalmente siano le corti a detenere la competenza di interpretare le disposizioni legislative, in realtà, è al Parlamento che spetta, in ultima istanza, il potere di determinare il contenuto della legge e questa è una differenza fondamentale rispetto a quanto è sancito nella maggior parte delle altre costituzioni.

Nonostante il principio abbia per alcuni aspetti subito una "riformulazione" rispetto alla sua formulazione originaria (segno indiscutibile del cambiamento dei tempi), il parlamento continua a rappresentare un potere supremo nell'ordinamento britannico. Come precisato da C. Turpin e A. Tomkins: «... it continues to embody a considerable and wide-ranging power – within its acknowledged sphere of application it is still a power not misregarded as supreme. It provides a party elected into office by the people with the fullest legal capacity to put its policies into effect, and in this respect serves the claims of democracy. Governments have been able to call on the sovereign power of Parliament in attaching the great issues of poverty and inequality and in establishing a welfare state, just as, in more recent years, thoroughgoing policies concerning trade unions, local government, devolution and the privatization of public-sector undertakings were put into effect by means of the same sovereign authority».²¹⁸

²¹⁸ C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit. p. 75.

3.3. *La separazione dei poteri.*

La teoria della separazione dei poteri così come elaborata da Montesquieu non conobbe una applicazione *ad litteram* nell'ordinamento britannico. In effetti, il sistema di governo parlamentare che si sviluppò nel Regno Unito nel corso del XIX secolo non era certamente basato su un'applicazione ortodossa della teoria della separazione dei poteri anche se una distinzione tra le funzioni statali era comunque contemplata dalla costituzione britannica. Come spiegare allora tutto questo? Il punto fondamentale è che l'articolazione del sistema istituzionale britannico, a differenza di altri *Stati costituzionali*²¹⁹, rende molto più adatto descrivere il modello distributivo delle competenze tra gli organi dello Stato-apparato ricorrendo ai principi della *teoria dei pesi e contrappesi*²²⁰ (c.d. *checks*

²¹⁹ Il ricorso a tale locuzione è in genere proprio dei giuristi dell'Europa continentale. Gli altri, infatti, sono soliti riferirsi a tale forma di organizzazione del potere politico ricorrendo all'espressione "*constitutional democracies*" o, comunque, ad espressioni in cui non ci sia alcun riferimento al termine "Stato". Su questi aspetti vedi C. Pinelli, *Forme di stato e forme di governo*, cit., pp. 121 ss..

²²⁰ Dissente rispetto alla possibilità di individuare un'applicazione del principio di separazione dei poteri o della teoria dei pesi e contrappesi W. Bagehot il quale, pur riconoscendo l'influenza che tali teorie hanno esercitato, le ritiene una cattiva descrizione della Costituzione inglese. Su tale aspetto vedi W. Bagehot, *La Costituzione inglese*, cit., pp. 45-46. Inoltre, sulla difficoltà di rinvenire nello Stato britannico un'applicazione del principio di separazione dei poteri secondo lo schema tradizionale adottato in altri ordinamenti costituzionali, G. Allen scrive: «It has always been harder to see the division of powers in the tangled British state than in other countries. We have never put our executive, our legislature and our judiciary into neat

and balances) piuttosto che a quelli di una separazione dei poteri vera e propria. Pur strutturando il proprio sistema di governo in base al fondamentale principio (tipico della teoria tradizionale della separazione dei poteri) per cui è necessario suddividere il potere statale tra diverse istituzioni con il duplice scopo di evitare forme degenerative di esercizio dello stesso e, al contempo, garantire che allo svolgimento di determinate funzioni provveda l'organo funzionalmente e strutturalmente più idoneo, il Regno Unito ha altresì sviluppato un efficiente sistema di *checks and balances* attraverso cui i detentori di potere pubblico possono esercitare un controllo reciproco nell'esercizio delle rispettive funzioni. Da ciò deriva, quindi, un modello funzionale dello Stato-apparato più improntato su una commistione o comunque su una continua collaborazione tra i poteri pubblici che su una rigida separazione. I punti rilevanti al riguardo sono molteplici. Tra essi si pensi, ad esempio, al potere riconosciuto ai giudici di provvedere, attraverso la risoluzione dei casi concreti sottoposti al loro giudizio, a colmare i "buchi" lasciati dalla legislazione parlamentare (ponendo, quindi, dei veri e propri principi legali)²²¹ o, comunque, di favorire

separate packages» in G. Allen, *The Last PRIME MINISTER. Being honest about the UK Presidency*, Imprint Academic, Thorverton, UK, 2003, p. 14.

²²¹ Su rapporto tra corti e parlamento va precisato che come in capo alle corti vige l'obbligo di astenersi da qualsiasi interferenza impropria nelle procedure del parlamento, allo stesso modo, un principio costituzionale sancisce per il Parlamento il divieto di interferire o comunque di recare pregiudizio al procedimento giudiziale. Ciò è espresso dalla *sub judice rule* che fa parte della *law and custom* del Parlamento e vieta a ciascuna camera di considerare casi che siano oggetto di giudizi ancora pendenti presso le corti del Regno Unito. L'osservanza di tale regola, garantita dallo *Speaker* della *House of Commons* e dal *Leader* della *House of Lords*, subisce delle attenuazioni

l'evoluzione del *common law* tenendo fede alla sola fondamentale condizione per cui le soluzioni da essi prospettate siano indenni da qualsiasi influenza di tipo politico. Nella storia costituzionale del Regno Unito la sfida maggiore alla concezione classica della separazione dei poteri è stata indubbiamente rappresentata (almeno fino a qualche anno fa) dalla figura del *Lord Chancellor* capo del potere giudiziario in Inghilterra e Galles, contestualmente membro del governo e presidente della House of Lords²²². Altra figura emblematica, tipica di una commistione di potere legislativo e giudiziario, è stata quella dei c.d. *Law Lords* ovvero giudici presenti nella Camera dei Lords²²³ cui fino al *Constitutional Reform Act 2005*, con il quale è stata istituita la *Supreme*

nelle ipotesi in cui il caso oggetto della discussione concerne una decisione ministeriale o questioni di importanza nazionale come l'economia, l'ordine pubblico o i servizi essenziali. Per aspetti più specifici sul tema vedi C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit. pp. 129 ss..

²²² In effetti nel 2003 c'è stata una riforma, il *Secretary of State for Constitutional Affairs Order*, che ha interessato la figura del *Lord Chancellor* (in effetti, la riforma ha operato nel senso di sopprimere tale figura) e che ha cercato di stabilire una forma più moderna e, costituzionalmente più corretta, di separazione dei poteri. Nel definire i nuovi poteri del *Lord Chancellor*, fondamentale è stata anche la disciplina del *Constitutional Reform Act 2005*. Tale Act ha affidato la presidenza della Camera Alta a un *Lord Speaker* (prima era, invece, presieduta dal *Lord Chancellor*) e ha stabilito, tra l'altro, che il *Lord Chancellor* non sieda più nel *Judicial Committee* (collegio giudicante) prima della riforma composto dai *Law Lords*. Vedi R. Festa, *Il Lord Chancellor: una deroga al principio della separazione dei poteri*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica*, cit., pp. 1077 ss.

²²³ Oltre a sedere nella Camera Alta in qualità di giudici ai *Law Lords* non era affatto vietato prendere parte ai dibattiti e alle funzioni legislative esercitate dalla House of Lords.

Court of the United Kingdom (della quale essi fanno ormai parte), era attribuito il supremo grado di appello per l'Inghilterra, il Galles, l'Irlanda del Nord e (nelle cause civili) per la Scozia. Inoltre, come nella maggior parte degli ordinamenti contemporanei anche il frequente ricorso alla legislazione delegata ha fatto sorgere alcuni dubbi sulla consistenza della separazione dei poteri come tradizionalmente concepita. A ciò si è spesso aggiunta la facoltà riconosciuta ai ministri e ai funzionari pubblici, al verificarsi di alcune circostanze, di emendare la legislazione primaria²²⁴. Rilevi a parte, la collaborazione tra poteri non ha certo ingenerato confusione nel funzionamento della forma di governo segno evidente che il sistema di *checks and balances* è quantomai operante ed efficace. Nonostante le sue peculiarità, il sistema parlamentare britannico è, infatti, uno dei pochi a garantire *la stabilità dell'ordinamento costituzionale, l'efficienza dell'azione pubblica, la responsabilità della maggioranza parlamentare e per essa del governo di fronte al corpo elettorale*²²⁵.

²²⁴ Tale potere viene solitamente collegato all'operare delle c.d. *Henry III clauses*. Tradizionalmente, infatti, il potere di emendare o abrogare la sua legislazione primaria spetterebbe al solo parlamento. Le *Henry III clauses* estendono, invece, tale poteri, sebbene limitatamente al presentarsi di alcune circostanze definite, all'esecutivo.

²²⁵ Così C. Pinelli, *ivi*, p. 146.

4. Osservazioni conclusive.

Più volte nel corso di questo capitolo si è fatto riferimento ai mutamenti che sono intervenuti nel sistema istituzionale britannico in seguito all'adesione del Regno Unito all'Unione Europea con l'approvazione dello *European Communities Act 1972*. In quest'anno ha avuto inizio, infatti, un interessante percorso in direzione di un mutamento del clima istituzionale in cui non di rado a essere messi in discussione sono stati non soltanto gli aspetti strutturali- formali del *modello Westminster* ma anche i principi fondamentali della *English Constitution* che hanno richiesto una trasformazione o meglio una "rielaborazione". Sulla scia di questa necessità di cambiamento va quindi interpretato il più intenso processo di riforme che abbia mai interessato il Regno Unito e iniziato con il governo Labour nel 1997. Le riforme tanto auspicate non possono, infatti, essere considerate semplicisticamente come punti del manifesto elettorale di un partito che, dopo anni trascorsi all'opposizione, aspirava al potere propagandando "scenari allettanti" ma esse vanno interpretate, piuttosto, come il tentativo di fornire una risposta il più efficiente possibile ai nuovi bisogni scaturiti dall'apertura all'ordinamento internazionale. La fase dello "splendido isolamento" si era ormai definitivamente conclusa e il successo di un modello non poteva più basarsi sulle "glorie" passate. Con questo spirito si giunse all'approvazione dello *Human Rights Act 1998*, punto di snodo fondamentale nella evoluzione del sistema costituzionale britannico. Infatti, dopo il *Bill of Rights* che per secoli aveva costituito la base delle libertà dei cittadini britannici, l'approvazione e poi l'entrata in vigore di tale *Act* hanno avuto

un'importanza epocale non solo per il riconoscimento e, quindi, la garanzia dei diritti in sé ma anche per le conseguenze che la necessità di rendere effettiva tale garanzia ha avuto sulle istituzioni dello Stato-apparato rispetto alla loro organizzazione e alla ripartizione delle funzioni. Accogliere un simile documento ha significato approvare *in toto* il modello del *welfare state* accantonando definitivamente la formula dello stato centralizzato che, nell'elaborazione Lijphartiana, era inclusa tra i tratti caratterizzanti il *modello Westminster*. I diritti sanciti dalla nuova disciplina vanno al di là della categoria tradizionalmente associata all'affermazione dello Stato di democrazia pluralista, includendo la vasta gamma di quelli che oggi vengono solitamente qualificati come *diritti sociali* e a garanzia dei quali si richiede un intervento diretto delle istituzioni statali. Così anche in una nazione in cui il motore dell'attività statale è stato tradizionalmente alimentato da un radicato e diffuso pragmatismo sempre più spesso è l'evocazione di formule astratte e teorizzazioni a rappresentare il fondamento e a guidare l'azione "interventista" dei pubblici poteri. Il modello dello stato accentrato è stato ancor più accantonato dal processo di *devolution* che dopo anni di lotta politica è stato finalmente realizzato portando a una nuova distribuzione di competenze tra il Parlamento di Westminster e le assemblee devolute in base al principio di sussidiarietà (anch'esso di derivazione comunitaria). Proprio il nuovo assetto decentrato dello stato, frutto del processo devolutivo, associato alla prevalenza riconosciuta al diritto comunitario su quello interno è stato più volte interpretato come la principale minaccia al tradizionale principio di sovranità del Parlamento. Ma si tratta effettivamente di un'erosione della sovranità del Legislativo di Westminster? In effetti, nonostante formalmente il

Parlamento di Westminster dispone di strumenti per cui in qualsiasi momento potrebbe riaffermare la sua sovranità (a conferma della natura flessibile della costituzione) praticamente, soprattutto considerando le notevoli conseguenze che da un simile atteggiamento potrebbero derivare sia da un punto di vista politico ma soprattutto nel campo delle relazioni internazionali, si tratta di un potere destinato a rimanere inutilizzato. A mio avviso, la nuova dimensione istituzionale del Parlamento dovrebbe essere interpretata più che come l'effetto di una erosione della sovranità, come una conseguenza inevitabile dei tempi contemporanei e le aspre critiche dovrebbero essere evitate considerando invece il merito indiscusso di una costituzione che sebbene non scritta o comunque non codificata riesce a garantire l'efficienza del sistema e l'adattabilità della forma di governo alle esigenze dei tempi.

Come risposta ai principi dell'ordinamento comunitario dovrebbe interpretarsi, almeno nei suoi sviluppi più recenti, anche la riforma della House of Lords²²⁶. Infatti, superata completamente, anche negli ambiti dei più tradizionali conservatori, quella sensazione di completa deferenza e devozione di cui parlava Bagehot, si è dato spazio a nuove istanze di riforma volte a garantire una maggiore democraticità e rappresentatività del sistema. L'*House of Lords Act 1999*, nonostante le rilevanti implicazioni che la disciplina da esso introdotta ha avuto sulla strutturazione della Camera, non ha concluso il processo di riforma che può per questo definirsi *in progress*. Non si è ancora giunti, infatti, a individuare una soluzione praticabile su cui converge il favore delle

²²⁶ Vedi, S. Shah, *The Impact of the Human Rights Act on the House of Lords*, in Public Law, April, 2009, pp. 347 ss..

diverse forze politiche ma ciononostante non si può certo negare che qualcosa stia cambiando nel tradizionale conservatorismo britannico. In stretta connessione con i principi sanciti dallo HRA può, infine, essere interpretata la riformulazione del principio di separazione dei poteri mediante l'approvazione del *Secretary of State for Constitutional Affairs Act* del 2003 e del *Constitutional Reform Act 2005*. L'abolizione della figura del *Lord Chancellor*, emblema di una commistione dei poteri, la riconsiderazione della figura dei *Law Lords* e la previsione di una Corte Suprema del Regno Unito hanno rappresentato, infatti, un notevole passo avanti nella volontà di dar vita a un ordine giudiziario imparziale e indipendente in attuazione dei principi comunitari.

Concludendo: nonostante il prestigio e il successo attuale del *modello Westminster* sembrano suggerire che nulla è cambiato rispetto all'impostazione originaria del sistema di governo a ben vedere, invece, dei cambiamenti significativi ci sono stati e hanno interessato quelle stesse variabili a cui è stata spesso associata la "magia" del modello parlamentare britannico. Più difficili da cogliere limitando l'analisi agli aspetti strutturali- formali del sistema istituzionale tali mutamenti mostrano tutta la loro importanza e rilevanza quando ci si sofferma anche sugli aspetti dinamico-funzionali della forma di governo.

Per descrivere, o meglio, sintetizzare quanto accaduto può essere utile riprendere la metafora *del vecchio amante delle tradizioni che indossa abiti di moda durante la sua giovinezza* cui a suo tempo aveva fatto riferimento Bagehot per descrivere la natura mutevole della Costituzione Britannica. Le conclusioni a cui l'autore giunse per definire il senso di quella metafora possono, infatti, essere applicate efficacemente per descrivere il percorso evolutivo del *modello Westminster* e cioè: «ciò

che si vede è sempre la stessa cosa, ciò che non si vede è completamente cambiato»²²⁷.

²²⁷ Vedi nota ¹⁶⁵.

Capitolo terzo

La “Presidenzializzazione” del sistema di governo del Regno Unito.

1. *Alcune note introduttive allo studio della “Presidenzializzazione”.*

Prima di affrontare il tema specifico relativo al processo di presidenzializzazione della politica che secondo una parte rilevante della dottrina costituzionalistica e politologica²²⁸ italiana e angloamericana

²²⁸ In effetti, la nascita del dibattito sulla presidenzializzazione risale agli anni sessanta dello scorso secolo, e fu sostanzialmente stimolata dalla crescente personalizzazione del processo politico. I primi Paesi in cui iniziò la riflessione sulle nuove dinamiche caratterizzanti il funzionamento della forma di governo furono l'Irlanda e il Regno Unito. Quanto alla genesi del dibattito relativo alla presidenzializzazione T. Poguntke e P. Webb, concordano sul 1960 come punto di partenza del processo di “presidenzializzazione elettorale” (grazie all'accesso di massa alla TV) mentre, con riferimento al più complesso processo di “presidenzializzazione degli esecutivi” (effetto di una vasta gamma di fattori peraltro non tutti riconducibili allo stesso ambito temporale), riconoscono a tale data la sola portata di *a very broad guideline*, in T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, in T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, p. 18.

Quanto alla posizione assunta da costituzionalisti e politologi nei confronti del processo di presidenzializzazione A. Di Giovine sintetizza le loro valutazioni in due opposte tendenze. In particolare, l'autore evidenzia il favore di una parte maggioritaria della

sarebbe in atto nel sistema di governo britannico, è opportuno soffermarsi su alcune precisazioni di carattere terminologico ma anche di contestualizzazione del concetto a mio avviso indispensabili per comprendere la natura del fenomeno e valutare oggettivamente gli effetti ad esso collegati. Il primo chiarimento attiene ovviamente alla variabile che bisogna prendere in considerazione per individuare la “*componente presidenziale*” caratterizzante il funzionamento di un sistema di governo e a cui non necessariamente potrebbe condurci la generica espressione “presidenzializzazione della politica”. In considerazione anche dell’insieme di osservazioni sviluppate soprattutto nella prima parte del presente lavoro inerente alla classificazione delle forme di governo, è possibile affermare che tra i tradizionali poteri dello Stato-apparato quello rilevante ai fini della valutazione del processo di “presidenzializzazione” è, indubbiamente, il potere esecutivo.

dottrina per la *metamorfosi della democrazia sottesa al processo di presidenzializzazione* che garantirebbe nei nuovi assetti *maggioritari-bipolari* e *leaderizzati* l’efficienza del sistema di governo e la decisività del voto degli elettori nell’esprimere una chiara opzione di governo (in questo modo il corpo elettorale diverrebbe un importante protagonista nel sistema costituzionale). Su posizioni diametralmente opposte è, invece, un’altra parte della dottrina che associa alla forte personalizzazione del processo politico effetti esclusivamente negativi sia per il funzionamento e il rendimento della forma di governo sia per la stessa politica che da strumento per garantire il “buon governo” diverrebbe inevitabilmente un “insidioso mezzo di persuasione” nelle mani di poteri economici e mediatici. Per maggiori dettagli su questi aspetti vedi A. Di Giovine, *Un modello di democrazia in linea coi tempi*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 1-2.

Bisogna, quindi, capire cosa caratterizza e se davvero esiste un nuovo assetto “presidenziale” per gli esecutivi in alcune delle moderne democrazie occidentali a prescindere dagli aspetti strutturali-formali dei rispettivi ordinamenti costituzionali. Secondo la definizione più diffusa, scaturita dall’osservazione empirica delle dinamiche sottostanti al funzionamento di modelli istituzionali effettivamente operanti, l’espressione “presidenzializzazione degli esecutivi” sintetizza la diffusa tendenza alla verticalizzazione del potere in seno agli esecutivi con conseguente ampliamento dei poteri per le figure di vertice (i *leaders*, a cui l’aggettivo “presidenziale” si riferisce), sempre più percepite come il nucleo centrale dell’intera attività di governo in termini di determinazione e attuazione di uno specifico indirizzo politico. Come la stessa definizione suggerisce tale tendenza non è associata in maniera esclusiva al funzionamento di una specifica forma di governo²²⁹, per cui sarebbe assolutamente sbagliato immaginare che di

²²⁹ Per un’approfondita rassegna sulle più note esperienze di “presidenzializzazione degli esecutivi” a prescindere dal caso del Regno Unito e dal sistema presidenziale U.S.A. vedi A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *ivi*. Sulla possibilità di rinvenire esperienze di presidenzializzazione in forme di governo diverse, T. Poguntke e P. Webb scrivono: «In principle, all regime-types can move (to varying degrees) between partified and presidentialized forms of government. How closely they approach either of the opposing poles of this continuum is determined by a wide range of underlying structural factors (such as changes in the social structure and the media system) and contingent factors (such as the personality of leaders). This movement is, of course, highly constrained by the formal configuration of political institutions. In other words, different regime-settings provide institutions and actors with different power resources, thus constraining correspondingly the potential space for movement», in T. Poguntke, P. Webb, *ivi*, pp. 5-6.

presidenzializzazione si possa parlare solo con riferimento al sistema britannico (sebbene è proprio a questo sistema che faremo specificamente riferimento) o, basandoci su un'assonanza esclusivamente terminologica, pensare che il riferimento sia al solo sistema di governo presidenziale²³⁰. Il metodo migliore nell'affrontare lo studio di tale fenomeno è, infatti, quello tipico di una riflessione esaustiva sulle forme di governo. Come già si è avuto modo di precisare la comprensione di un sistema di governo può risultare tanto più agevole quanto più lo studio ad esso relativo trascenda l'analisi dei soli aspetti strutturali-formali, che definiscono una determinata categoria della modellistica costituzionale tradizionale, per ricomprendere, altresì, quei fattori che determinano gli equilibri sostanziali della forma di governo (c.d. variabili dinamico-funzionali)²³¹. Tale considerazione diventa ancora più stringente nel nostro caso in cui bisogna capire che cosa, al di là delle specifiche caratteristiche del sistema istituzionale, ha garantito la

²³⁰ A proposito, il modello preso a riferimento è quello nordamericano, ovvero, il modello di presidenzialismo operante negli U.S.A. che T. Poguntke e P. Webb definiscono «the prime example of a pure presidential democracy» T. Poguntke, P. Webb, *ivi.*, p. 2.

²³¹ A proposito, oltre alle osservazioni a cui si è già fatto riferimento nel corso del I capitolo possono risultare utili le parole di F. G. Marx il quale scrive: «La classification, pour le juriste comme pour le sociologue d'ailleurs, est certainement utile; elle constitue sans doute un stade indispensable dans l'étude des réalités concrete, sociales ou juridiques, mais il importe de ne point s'arrêter à cette étape sous peine de perdre de vue les réalités ou de les déformer, en voulant à tout prix les couler dans un moule conceptuel préalable» F. G. Marx, *La Grande-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, quatre-vingt-cinquième année, 1969, pp. 5.

verticalizzazione del potere e, ancor più, l'autonomia dei *leaders* rispetto agli altri attori istituzionali. Da qui la necessità che la nostra attenzione non si concentri esclusivamente sulla forma di governo presidenziale in cui, il doppio (e distinto) circuito di legittimazione democratica²³² previsto per l'elezione dell'organo legislativo e di quello esecutivo (di natura monocratica e impersonato proprio dal Presidente), nonché la separazione strutturale e funzionale dei due organi nella vita costituzionale, sembrano rappresentare il naturale fondamento della rilevante visibilità istituzionale del vertice dell'esecutivo²³³. Limitare, infatti, l'analisi a tale forma di governo ci indurrebbe proprio nell'errore che, invece, ci siamo proposti di evitare e, cioè, uno studio scientificamente circoscritto ai soli canoni del dover essere giuridico. Se

²³² In effetti, proprio la previsione di circuiti elettorali diretti e distinti per garantire la legittimazione democratica degli organi legislativo ed esecutivo è stata indicata tra i principali vantaggi del sistema presidenziale che, a differenza della forma di governo parlamentare, garantirebbe *responsabilità* e *identificabilità*, ovvero, consentirebbe un più corretto funzionamento dei meccanismi propri della responsabilità politica.

²³³ Considerando il prototipo del presidenzialismo U.S.A., tuttavia, occorre precisare che, in realtà, solo in tempi recenti il governo personale ha acquisito un ruolo fondamentale nell'attività di governo. In effetti, per molto tempo nel funzionamento della forma di governo ha prevalso l'istituzione parlamentare non solo rispetto alle altre istituzioni ma anche rispetto alla stessa figura del Presidente, tanto da indurre a qualificare il modello istituzionale come un esempio di *congressual government*. Solo in seguito a particolari congiunture socio-economiche (si pensi, in particolare alla grave crisi economica del '29) si è avuto un rafforzamento del ruolo presidenziale anche mediante un più diretto contatto tra Presidente ed elettorato (fondamentale in questo passaggio è stata indubbiamente l'azione dei media). Per maggiori dettagli sulla trasformazione del ruolo presidenziale nel sistema di governo U.S.A. vedi, F. Musella, *Governi monocratici*, il Mulino, Bologna, 2009, p. 41 ss..

è vero che, date le sue caratteristiche strutturali-formali, l'affermazione di un forte potere presidenziale rappresenta quasi il tracciato "naturale" di sviluppo di tale forma di governo, è altrettanto vero che occorre collegare il "dominio dell'esecutivo" al concorso di una serie di altri fattori associati a contingenze più propriamente politiche che alla *ratio* della disciplina costituzionale²³⁴. Gli stessi fattori di forza (si pensi, ad esempio, all'autonomia che l'elezione diretta garantisce al Presidente rispetto alle pressioni partitiche) potrebbero trasformarsi in elementi di debolezza (in termini di capacità di direzione dell'attività di governo) ogniqualvolta la collaborazione tra i rami istituzionali sia ostacolata dalla presenza al Congresso di una maggioranza di un colore politico

²³⁴ Sulle ragioni che hanno favorito e favoriscono il processo di presidenzializzazione della politica negli U.S.A. rilevanti risultano tra le altre le osservazioni di S. Fabbrini. In particolare, l'autore dopo aver precisato come tale processo è *andato assai più avanti che in altre democrazie occidentali* spiega il suo punto di vista asserendo: «Gli Stati Uniti non solo hanno il sistema dei media più sviluppato dell'occidente, ma hanno anche il sistema partitico meno istituzionalizzato tra quelli delle democrazie avanzate. D'altronde, partiti centralizzati e coesi difficilmente avrebbero potuto affermarsi in un contesto politico-istituzionale connotato da un sistema elettorale di tipo uninominale a maggioranza semplice, da un sistema di governo che enfatizza la competizione e il controllo reciproco tra le sue istituzioni costitutive (piuttosto che tra forze partigiane concorrenti) e da un sistema statale di tipo federale che decentralizza vaste quote dell'autorità pubblica». Rilevanti sono anche le sue conclusioni sugli effetti che la debolezza dei partiti ha avuto sulla governabilità nel senso che se da un lato essa ha consentito che il forte processo di presidenzializzazione non si trasformasse in autoritarismo, dall'altro ha favorito situazioni *di instabilità istituzionali e di governabilità limitata*. Per maggiori dettagli, vedi S. Fabbrini, *La leadership politica nella democrazia delle comunicazioni di massa*, in *Democrazia e diritto*, anno XXX, n.2, 1990, pp. 185 ss..

diverso rispetto a quello del Presidente²³⁵. Diventano fondamentali al riguardo variabili come la personalità del *leader*, il suo modo di gestire la campagna elettorale, il suo modo di porsi rispetto al partito di cui è espressione, il suo ruolo nella definizione e attuazione dell'indirizzo politico, ecc.. Ma a ben vedere queste variabili (che possiamo definire “*dinamiche presidenziali*”²³⁶) non sono valutabili soltanto in un regime formalmente presidenziale nel senso che è, altresì, possibile scorgere dinamiche presidenziali nel funzionamento della forma di governo parlamentare. Tuttavia, i mutamenti che nel tempo hanno caratterizzato la pratica governativa dei regimi parlamentari non sempre hanno trovato una formalizzazione in apposite modifiche legislative o costituzionali per cui bisogna capire che cosa giustifica la percezione del mutamento anche quando l'assetto normativo e la costituzione sono rimasti invariati. Infatti, come dovrebbe essere ormai chiaro, il termine presidenzializzazione si assume in questa sede non nell'accezione di passaggio a una forma di governo presidenziale²³⁷ ma, piuttosto, come

²³⁵ A tal proposito, T. Poguntke e P. Webb scrivono: «Only “presidentialized presidential” systems have fully realized their potential for the presidentialized form of politics», T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, cit., p. 6.

²³⁶ Così, F. Musella, *Governi monocratici*, cit., p. 36.

²³⁷ Su questo aspetto, rilevanti risultano le osservazioni di O. Massari il quale precisa: «... la formula del governo del primo ministro va accettata se essa significa un sistema fondato sulle *premiership* – ma pur sempre all'interno di una peculiare forma di governo parlamentare e di governo di partito -, e va respinta se essa viene intesa come un surrogato di presidenzialismo o un presidenzialismo surrettizio. Parlamentarismo e presidenzialismo restano distinti da rigidi confini costituzionali. Per quanto i processi di trasformazione dei governi e dei partiti, l'affermazione della personalizzazione, la

un processo caratterizzante il funzionamento della forma di governo in cui al verificarsi di certe condizioni il funzionamento del potere esecutivo può essere associato a quello di un sistema presidenziale in cui il Presidente è nelle condizioni di poter esercitare un'energica azione di governo. Tuttavia, siccome i meccanismi e i presupposti del presidenzialismo e del parlamentarismo sono così diversi da rendere difficile qualsiasi tentativo di accostamento anche relativamente alle dinamiche funzionali degli assetti di governo²³⁸, bisogna capire che cosa

conduzione delle campagne elettorali sempre più in stile americano, possono alludere ad una crescente erosione delle distinzioni, ciò non di meno quei confini istituzionali restano. Per il passaggio dall'uno all'altro, occorre molto più che una somiglianza di stili o un comune adattamento al mondo delle comunicazioni di oggi», O. Massari, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, il Mulino, Bologna, 2005, p. 127.

²³⁸ Tra gli altri, propongono una sintesi precisa dei principali elementi caratterizzanti la forma di governo presidenziale e parlamentare T. Poguntke e P. Webb. In particolare, i due autori individuano tre elementi chiave del Presidenzialismo e cioè: 1) l'irresponsabilità politica dell'esecutivo nei confronti dell'assemblea parlamentare (*The executive must be politically irresponsible to the legislature*) che trova fondamento sia nell'operare del principio di separazione dei poteri che nell'investitura popolare diretta dei due organi; 2) l'elezione popolare diretta del capo dell'esecutivo (*Presidential regimes have popularly elected heads of government*) sia che essa derivi direttamente dal voto del corpo elettorale sia che, invece, sia affidata a un collegio elettorale che rispecchia le preferenze degli elettori; 3) i meccanismi della responsabilità politica presuppongono un rapporto diretto tra il Presidente e il corpo elettorale (*Presidential regimes are characterized by unipersonal executive responsibility*) per cui, anche se, nello svolgimento della sua attività di governo egli si avvale della collaborazione dei membri del Cabinet (da lui nominati), sarà solo lui a rispondere di fronte all'elettorato dell'operato dell'intera amministrazione. Per quanto attiene al parlamentarismo, le sue caratteristiche si possono così sintetizzare: 1) derivazione parlamentare dell'esecutivo

ha reso possibile parlare di un processo di presidenzializzazione nei sistemi parlamentari²³⁹. Fondamentale a tal fine è il percorso evolutivo

la cui permanenza in carica è legata al mantenimento del rapporto di fiducia (*Under parliamentarism, the political executive emerges from the legislature whose confidence it must enjoy*). In effetti, proprio la particolare derivazione dell'organo esecutivo fa sì che esso sia formalmente responsabile dei suoi atti nei confronti dell'assemblea parlamentare. Una rigida disciplina partitica potrebbe garantire un controllo *de facto* dell'esecutivo sul legislativo ma, non rientrando tale aspetto tra gli elementi strutturali della forma di governo, il governo potrebbe essere costretto a una continua negoziazione delle sue misure con gli esponenti parlamentari onde evitare di essere costretto alle dimissioni da un voto di sfiducia; 2) responsabilità collettiva dell'organo esecutivo nei confronti del legislativo (*Parliamentary regimes are characterized by collective executive responsibility*) anche negli ordinamenti in cui le dinamiche del sistema di governo sono evolute a favore di un rafforzamento del ruolo del Primo Ministro. Vedi, T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, cit., pp. 2 ss..

²³⁹ A tal proposito A. Torre e J. Frosini precisano: «... per un giurista (e per un comparatista in particolare) il concetto di presidenzializzazione deve essere trattato con grande attenzione perché spesso si collega ad una prassi costituzionale che a volte si distanzia dalla costituzione formale. Dal punto di vista del giurista, soffermarsi sulla questione della presidenzializzazione di una forma di governo parlamentare significa muoversi lungo il confine con un'altra disciplina, la scienza politica: scienza del *sein* e non del *sollen*, che appunto lo obbliga ad indagare non sul dover essere giuridico bensì sul concreto atteggiarsi dei rapporti (anche a scapito di quanto dettano gli obblighi costituzionali o in fattuale contrasto con quanto si dispone nelle normative formali)», A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her "President". Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), cit., p.31. Inoltre, per capire cosa rende possibile parlare di presidenzializzazione negli ordinamenti parlamentari, può risultare utile richiamare la distinzione elaborata da R. Elgie rispetto alla classificazione delle forme di governo. Secondo l'autore, infatti, l'ambiguità che caratterizza la classificazione tradizionale

che ha interessato il potere esecutivo dotandolo di quella connotazione “presidenziale” rilevante ai fini della nostra indagine. In particolare, nel ricostruire tale processo ciò su cui bisogna soffermarsi non sono tanto le variazioni più propriamente storiche che hanno definito *il percorso di crescita e di adattamento funzionale dell'esecutivo*²⁴⁰ quanto gli effetti che i rapporti delineatisi tra la nuova dimensione della politica e le istituzioni hanno avuto nel determinare il suo assetto attuale. Non è certo il governo come organo legato alla figura del sovrano a fornire importanti spunti di riflessione (almeno nel nostro ambito specifico)²⁴¹ ma ciò che più rileva, nell'individuare le tappe fondamentali del processo di genesi del potere monocratico all'interno dell'esecutivo, è l'effetto che l'affermarsi dei partiti politici, concepiti come il tramite principale tra la società civile e le istituzioni, ha avuto nel ridefinire gli equilibri della forma di governo. Soprattutto a partire dal periodo successivo alla seconda guerra mondiale, il rapporto tra dimensione

delle forme di governo potrebbe essere facilmente superata distinguendo i caratteri di ogni sistema di governo in «*dispositional properties*» (individuabili nelle regole giuridiche che definiscono la struttura costituzionale di una forma di governo e che sono limitate nel numero) e «*relational properties*» (che, invece, ineriscono all'assetto dei rapporti tra i pubblici poteri, strutturato anche in base all'interpretazione che si è data delle *dispositional properties* e che non sono individuabili *a priori*) in R. Elgie, *The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions*, in *European Journal of Political Research*, 1998, p. 224.

²⁴⁰ Così, F. Musella, *Governi monocratici*, cit., p. 23.

²⁴¹ Dopo aver ripercorso le fasi che hanno caratterizzato l'affermazione del governo democratico, F. Musella intravede nella fase attuale di forte personalizzazione del potere del *leader* dell'esecutivo una sorta di “ritorno al passato” in cui il governo costituiva un'emanazione del potere personale del sovrano, F. Musella, *ivi*, p. 27.

politica e dimensione istituzionale si è notevolmente infittito con la politica (naturalmente attraverso l'azione dei partiti politici di massa) che sempre più spesso è diventata fondamentale nel determinare l'azione e i rapporti tra gli organi costituzionali. I parlamenti sono diventati espressione di maggioranze politiche come i governi da essi derivati per cui fino a quando i partiti sono riusciti a conservare un ruolo di preminenza nella sfera sociale e istituzionale sono stati proprio questi a scandire i ritmi del percorso storico-costituzionale di ogni ordinamento. A un certo punto, però, l'ascesa del partito come fulcro del sistema rappresentativo ha subito un'importante battuta d'arresto in conseguenza a una crisi molto più ampia che ha investito la politica in genere. Ciò ha reso necessario ripensare il rapporto tra gli organi costituzionali cercando di impedire uno stallo che potesse mettere in discussione persino la democraticità degli ordinamenti. È in questo contesto che il processo di verticalizzazione del potere ha avuto inizio. Le congiunture sfavorevoli della realtà politica e istituzionale sfociate in una profonda crisi delle istituzioni a responsabilità diffusa hanno suscitato una immediata reazione e il modo migliore per farlo è stato individuato nella possibilità di far convergere la fiducia del popolo sul *leader* dell'esecutivo, ideando una serie di meccanismi giuridici e politici²⁴² che ne rafforzassero la percezione di *unico centro del sistema politico in grado di assicurare efficacia decisionale*²⁴³.

²⁴² Su questi meccanismi si tornerà più dettagliatamente in seguito nel corso del presente capitolo. Tuttavia, volendo fornirne una prima anticipazione, soprattutto rispetto agli effetti che tale processo ha avuto sulla rilevante funzione dei partiti in merito alla selezione della classe politica, tra i meccanismi più diffusi un posto di fondamentale importanza è da attribuire all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo e

2. *Le cause e le dinamiche della presidenzializzazione.*

Una volta individuato nelle trasformazioni che hanno interessato l'organo esecutivo il nucleo del processo di presidenzializzazione occorre soffermarsi sulle cause che consentono di individuare tale

all'autonomia dei *leader* rispetto alle pressioni partitiche anche in conseguenza a un cospicuo accentramento delle risorse politiche e decisionali nelle loro mani e alla gestione personalistica delle campagne elettorali, F. Musella, *ivi*, pp. 26-27.

²⁴³ *ibidem*. Rispetto al caso specifico delle forme di governo parlamentari C. Fusaro e T. Takahash definiscono la "presidenzializzazione degli esecutivi" come la «circostanza per cui nei regimi parlamentari, tutti originariamente evolutisi all'insegna della collegialità dell'Esecutivo, si è andato registrando un progressivo e apparentemente irresistibile spostamento da uno schema nel quale la politica di governo e prima ancora quella elettorale erano dominate dal partito politico a uno nel quale il leader di partito tende a diventare forza politicamente autonoma», C. Fusaro, T. Takahash, *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee: il caso del Giappone*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *cit.*, p. 287. Inoltre, S. Fabbrini spiega la crescente «capacità di comando» dei leaders in questi termini: «La crescita tumultuosa dell'intervento pubblico che si è registrata nella generalità delle democrazie occidentali nel secondo dopoguerra (e dovuta, come è noto, all'espansione dei moderni welfare state) è stata effetto e causa di una pluralità crescente di problemi che sono maturati (e talora esplosi) nella società civile: problemi che, a loro volta, hanno alimentato una costante crescita verso l'alto delle aspettative dei cittadini, aspettative che si sono inevitabilmente rivolte verso la politica e le sue espressioni più visibili, i leader. Così, la leadership è venuta progressivamente ad essere investita di un bisogno diffuso sia di semplificazione che di individuazione dell'autorità politica: più crescono e si complicano i problemi, più aumenta il bisogno – non solo di semplificarli – ma anche di individuare un «potere» visibile (e, forse per questo, virtualmente controllabile) cui imputare la responsabilità della loro risoluzione», in S. Fabbrini, *La leadership politica nella democrazia delle comunicazioni di massa*, *cit.*, p.183.

tendenza in un sistema di governo. Ciò che rileva ai nostri fini, non sono i cambiamenti intervenuti a livello costituzionale che potrebbero “ristrutturare in senso presidenziale” una forma di governo²⁴⁴ sollevando la necessità di una “riallocazione” nell’ambito delle categorie classificatorie. Infatti, avendo assunto la presidenzializzazione nel significato di *processo di metamorfosi che prescinde da formali revisioni delle norme costituzionali inerenti alla forma di governo*²⁴⁵, ciò su cui dobbiamo soffermarci sono prevalentemente le dinamiche (per lo più appannaggio della scienza politologica) da cui derivano i mutamenti nelle logiche sottostanti il funzionamento di un regime democratico.

E, specificamente, siccome il punto fondamentale è l’accrescimento dei poteri e della autonomia del Capo di governo bisogna capire da cosa

²⁴⁴ Si pensi, ad esempio, all’introduzione in un sistema parlamentare di una nuova norma costituzionale che preveda l’elezione diretta del vertice dell’esecutivo. In questo caso, il nuovo criterio elettivo gioca sicuramente a favore di un rafforzamento dei poteri del *leader* (che potrebbe, quindi, assumere connotazioni più “presidenziali”) ma è cambiato, quanto alla forma di governo, il contesto di riferimento. Infatti, l’effetto del mutamento costituzionale in questione produce un mutamento nella stessa forma di governo che dalla sfera parlamentare (monista) viene “riallocata” nell’ambito delle tradizionali categorie classificatorie, tra le forme di governo dualiste avendo assunto le connotazioni tipiche di una forma di governo semiparlamentare.

²⁴⁵ Così, A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her President*, cit., p. 56. Concordano su tale modo di concepire la presidenzializzazione i politologi T. Poguntke e P. Webb i quali precisano: «*presidentialization* denominates a process by which regimes are becoming more presidential in their actual practice without, in most cases, changing their formal structure, that is, their regime-type», T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, cit., p. 1.

tale tendenza deriva. Naturalmente non possiamo basarci su supposizioni definite aprioristicamente in quanto bisogna necessariamente fornire alle premesse teoriche un fondamento logico. Se, infatti, l'accrescimento di poteri in capo al *leader* dell'esecutivo in un sistema presidenziale può trovare fondamento negli stessi caratteri strutturali del sistema di governo bisogna capire cosa produca tale effetto nelle altre forme di governo e, quindi anche in quella parlamentare²⁴⁶ su cui torneremo più dettagliatamente in seguito a proposito del sistema britannico. Sofferamoci per un attimo sul modello costituzionale presidenziale. In questo sistema l'elezione diretta del vertice dell'esecutivo congiuntamente all'operare del principio di separazione dei poteri costituiscono una naturale premessa per delineare un forte potere esecutivo con effetti immediatamente percepibili sia sulla gamma dei poteri direttamente riconducibili alla figura istituzionale del

²⁴⁶ Sulla presidenzializzazione del sistema di governo parlamentare interessanti risultano le osservazioni di T. Poguntke e P. Webb. I due autori, riprendendo la distinzione formulata da A. Lijphart tra democrazie maggioritarie e consensuali, propongono una accurata sintesi dei principali effetti che il processo di presidenzializzazione ha nel ridefinire la fisionomia del leader distinguendo tra forme di *parlamentarismo maggioritario* e *consensuale*. In particolare, pur individuando nel parlamentarismo maggioritario il sistema che per le sue caratteristiche formali attribuisce in capo ai *leaders* ampie sfere di autonomia nell'esercizio del potere esecutivo, essi sottolineano come in un sistema consensuale la capacità e l'abilità dimostrata da un *leader* nel condurre l'azione di governo possono addirittura contribuire a delineare una fisionomia più "presidenzializzata" della carica, garantendo al Primo Ministro sfere di autonomia anche più ampie rispetto a quelle di un suo collega in un sistema maggioritario. Per maggiori dettagli, vedi T. Poguntke, P. Webb, *ivi*, pp. 11-13.

Presidente (*leadership power resources*), sia sulla sfera di autonomia riconosciuta al Capo del governo rispetto al partito (*leadership autonomy*) e, infine, prendendo in considerazione anche le dinamiche del sistema politico, sulla particolare strutturazione delle campagne elettorali che risultano fortemente personalizzate (*personalization of the electoral process*)²⁴⁷. Posto che quelle appena indicate sono le variabili che indicano l'istaurarsi di una forte *leadership* esecutiva mediante un progressivo processo di verticalizzazione del potere, il punto fondamentale ora è, dunque, quello di capire che cosa garantisca la loro applicabilità anche in sistemi non formalmente e strutturalmente predisposti a produrre gli effetti ad esse direttamente ricollegabili dando vita a un processo di presidenzializzazione *de facto*²⁴⁸. L'indagine richiede di essere scomposta in due momenti fondamentali. Il primo

²⁴⁷ Su questi aspetti e per maggiori dettagli vedi, T. Poguntke, P. Webb, *ivi*, p. 5.

²⁴⁸ T. Poguntke, P. Webb definiscono la presidenzializzazione *de facto* come «the development of (a) increasing leadership power resources and autonomy within the party and the political executive respectively, and (b) increasingly leadership-centred electoral processes». I due autori, inoltre, associano lo “spostamento” di una forma di governo verso sistemi più presidenziali all'azione di fattori strutturali (ovvero cambiamenti rilevanti attinenti alle regole partitiche, alla struttura sociale, al ruolo dei mass-media o dell'opinione pubblica, ecc.) e fattori contingenti (direttamente ascrivibili alle qualità specifiche di determinati attori politici o anche alle caratteristiche del contesto politico di riferimento). Specificamente, nel descrivere il passaggio nell'ambito della stessa forma di governo da una connotazione “partitizzata” ad una “presidenzializzata”, essi scrivono: «Location on this continuum does not depend on formal legal-constitutional provisions, but rather on structural and contingent political characteristics which determine the degree of political visibility, autonomy, and power resources which national political leaders have», T. Poguntke, P. Webb, *ibidem*.

consiste, inevitabilmente, nella individuazione di quelli che potremmo definire gli “elementi determinanti” (ovvero l’individuazione dei *fattori contingenti* e *strutturali* associati al fenomeno della presidenzializzazione). Il secondo, complementare al primo, consiste nel valutare l’incidenza che la definizione in senso presidenziale del vertice dell’esecutivo ha sulle principali coordinate del modello costituzionale-formale di riferimento e cioè sull’ esecutivo, sul partito e, infine, sulla organizzazione del processo elettorale²⁴⁹. Il punto focale di ciascun momento, da cui dipende la stessa possibilità di stabilire un rapporto di causa-effetto tra i principali elementi caratterizzanti le due parti in cui si è scomposta l’analisi conoscitiva, è il grado di autonomia di cui gode il *Premier* nell’esercizio delle proprie funzioni. Proprio in relazione alla crescente “libertà di azione” del *leader* va, infatti, considerata la sua posizione rispetto al governo (collettivamente inteso) nonché rispetto al partito (anch’esso inteso globalmente)²⁵⁰. Le brevi premesse

²⁴⁹ Tali variabili sono state identificate da T. Poguntke, P. Webb come le “tre facce della presidenzializzazione (*three faces of presidentialization*)” e indicate specificamente come: *the executive face*, *the party face* e *the electoral face*, T. Poguntke, P. Webb, *ibidem*.

²⁵⁰ Su questi aspetti, T. Poguntke e P. Webb precisano: «If we conceptualize power as the ability to achieve a desired outcome, even against resistance, then autonomy is an important precondition of power in that greater autonomy means lesser likelihood of resistance. In other words, leaders who enjoy greater autonomy have a larger of action in which they are protected from outside interference. To these extent they can effectively ignore other actors. Their overall power is, then, the combination of the scope of this protected area and their ability to use all their power resources to overcome potential resistance by others outside this protected area. Increased power can thus be the result of two processes: 1) A growth of the zones of autonomous

metodologiche appena indicate ci introducono allo studio di quelle che sono solitamente indicate come le cause della presidenzializzazione²⁵¹. A prescindere da quelli che all'interno della generica categoria sono indicati come *fattori contingenti* (dove la contingenza trova fondamento nell'identificazione di questi elementi con i caratteri del contesto politico e con le peculiarità direttamente ricollegabili alle personalità di alcuni *leaders*) quelli che maggiormente rilevano ai nostri fini sono i c.d. *fattori strutturali*. In particolare, l'importanza attribuita a tale insieme di fattori (individuati per lo più dalla dottrina politologica ma accolti di riflesso anche dai giuristi e, in particolare, dai costituzionalisti interessati allo studio della presidenzializzazione) può essere spiegata considerando la rilevanza che i mutamenti da essi introdotti hanno avuto non solo sui meccanismi della forma di governo (quanto al nuovo assetto organizzativo dello Stato-apparato) ma anche su quelli solitamente fatti rientrare nell'ambito della forma di Stato (il riferimento è, ovviamente, alla rinnovata gamma di principi che regolano il rapporto tra lo Stato e la società civile). Schematicamente, gli elementi fondamentali di questo insieme sono: 1) Internazionalizzazione della politica (*Internationalization of politics*) da intendersi come l'insieme dei cambiamenti relativi al modo di gestire determinate questioni

control, which means that, effectively, power does not need to be exerted over others as long as desired outcomes are exclusively within such an autonomous zone; 2) A growing capacity to overcome resistance by others. This requires growing resources to overcome potential resistance, that is, to exert power over others», T. Poguntke, P. Webb, *ivi*, p. 7.

²⁵¹ L'elencazione di tali cause riprende lo studio dei politologi T. Poguntke e P. Webb, *ivi*, pp. 13 ss..

politiche rilevanti (ad es. la lotta al terrorismo internazionale, la battaglia contro l'inquinamento ambientale, il controllo dei mercati finanziari, ecc.) in seguito al processo di globalizzazione ma anche in conseguenza all'apertura degli ordinamenti nazionali a istituzioni sovrastatali come l'Unione Europea. La maggior parte di queste questioni sono oggi affrontate mediante strumenti di negoziazione intergovernativa in cui i *leaders* di governo acquisiscono un ruolo sempre più rilevante rispetto agli organi collegiali (parlamento e governo) che sempre più spesso si limitano a ratificare decisioni prese altrove. 2) Crescita dello stato (*Growth of the state*) da valutare in termini di rinnovamento e di maggiore specializzazione degli apparati statali onde garantire più efficienza ed efficacia nella risposta alle crescenti e variegate istanze sociali soprattutto in alcuni settori dell'economia. Tale fenomeno può avere due effetti rilevanti nel processo di presidenzializzazione. Da un lato, infatti, l'esigenza di garantire una direzione unitaria all'azione pubblica, potrebbe indurre a un rafforzamento del potere di coordinamento affidato all'esecutivo centrale (e quindi, al suo *leader*) rispetto all'azione dei diversi organi statali presenti sul territorio. Dall'altro, il nuovo approccio statale nella risoluzione delle questioni socialmente rilevanti potrebbe rafforzare lo strumento degli accordi bilaterali tra Capo del Governo e Ministro competente indebolendo la responsabilità collettiva dell'esecutivo nonché la sua forza decisoria nella conduzione dell'attività di governo. 3) Erosione della tradizionale politica di classe (*The erosion of traditional social cleavage politics*) da analizzare in concomitanza con ciò che solitamente viene indicato come "crollo delle ideologie". In effetti, il declino del partito politico come tramite fondamentale tra la società civile e lo Stato-apparato ha avuto

un'importanza cruciale nel porre le premesse per la c.d. presidenzializzazione elettorale. Nel momento in cui il fulcro della competizione politica si è spostato dall'ideologia partitica alle qualità personali dei candidati in lizza per il potere gli effetti delle scelte degli elettori sulla fisionomia assunta dal potere sono stati rilevanti. La personalizzazione della politica²⁵² ha attribuito all'elezione le

²⁵² In realtà, lo studio della presidenzializzazione non può essere dissociato da quello relativo alle dinamiche del processo di personalizzazione della politica. Pur complementari per una comprensione esaustiva del fenomeno, i due termini non vanno assunti come sinonimi essendo distinte le variabili a cui essi fanno riferimento. Per maggiori dettagli su questo aspetto vedi, tra gli altri, L. Picarella, *Presidenzializzazione e personalizzazione nel sistema politico spagnolo*, Plectica, Salerno, 2009, pp. 14-15 che scrive: «Quando si parla di presidenzializzazione e personalizzazione, in genere, si tende a considerare la prima per l'ambito esecutivo, mentre la seconda esclusivamente per le campagne elettorali. Ciò è vero fino ad un certo punto, nel senso che con la presidenzializzazione registriamo il consolidamento del leader e delle risorse di cui esso dispone, con la personalizzazione osserviamo lo svolgimento delle campagne elettorali. I due fenomeni non sono tuttavia disgiunti, perché non è possibile pensare all'uno senza riferirsi all'altro. Grande è, infatti, la correlazione, in quanto ad istituzioni fortemente presidenzializzate di solito corrispondono partiti personalizzati, che a loro volta attueranno, soprattutto in occasione delle elezioni generali, delle campagne altamente personalizzate basate su sofisticate tecniche e strategie di comunicazione e marketing politico. La comunicazione elettorale s'intreccia quindi profondamente con le altre due dimensioni (esecutivo e partiti) – spingendo molti analisti a parlare di «mediatizzazione della politica» - poiché l'una è la diretta conseguenza delle altre». Rilevante a proposito del processo di personalizzazione della politica risulta, inoltre, il contributo di S. Fabbrini. Dopo aver ripreso l'espressione di Artterton che definisce i sistemi democratici connotati da una forte presenza dei mezzi di comunicazione di massa come «teledemocrazie», egli analizza il processo di personalizzazione della politica riproponendo i due approcci più diffusi in materia. Secondo il primo approccio

che è quello noto come *costruzione dello spettacolo politico* : «la politica è costituita da una panòpia di spettacoli diversi, che si sovrappongono e si sostituiscono in continuazione, e che in alcuni casi possono configgere l'uno contro l'altro. Un agente determinante per la produzione dello spettacolo è rappresentato dai media, ed in particolare dalle *news* radiotelevisive, che attraverso la *loro* descrizione degli eventi catalizzano stati d'animo, attenzioni, talora sostegni e opposizioni, tra gli spettatori. In particolare, esse debbono cercare di tenere viva la tensione e, contemporaneamente, di produrre acquiescenza tra gli spettatori. Così, attraverso lo svolgimento dello spettacolo politico, al pubblico viene ricordata la sua condizione di ininfluenza, di passività e – nel migliore dei casi – di reattività. La politica riguarda i leader e, comunque, gruppi ristretti di individui, con ciò contribuendo alla formazione di una diffusa percezione circa la scarsa significatività della partecipazione politica ed elettorale nelle «teledemocrazie». Il secondo approccio che Fabbrini propone, invece, come la *costruzione del mercato delle idee* ripercorre le trasformazioni delle campagne elettorali mettendo in evidenza come il ruolo centrale detenuto in quest'ambito dai partiti politici oggi sia stato completamente offuscato dall'opera dei *broadcast media* (media elettronici) e dalla televisione, definiti a ragione *la punta di diamante di ogni moderna campagna elettorale, oltre che il mezzo irrinunciabile per attivare sensibilità o mobilitazioni politiche intorno a qualsivoglia causa o issue*. Concludendo sui due approcci, l'autore precisa: «Insomma, con siffatta rivoluzione tecnologica si è passati da una politica elettorale ad «intensità di lavoro» ad una ad «intensità di capitale», un passaggio che è plausibile possa aver generato (e sia destinato a generare) mutamenti nella bilancia di potere tra i gruppi sociali, oltre che negli stili della campagna elettorale. Ed è a questo punto che la distinzione tra i due approcci qui considerati si manifesta più nettamente: le nuove tecnologie della comunicazione, più che una trasformazione in senso spettacolare della politica (trasformazione che certo si è verificata, ma non è questo il «punto»), hanno determinato uno scenario elettorale e politico favorevole ai gruppi economici e politici che detengono il controllo della ricchezza monetaria», S. Fabbrini, *La leadership politica nella democrazia delle comunicazioni di massa*, cit., pp. 163 ss.

connotazioni tipiche di un mandato personale producendo un notevole accrescimento del potere del *leader* rispetto all'esecutivo collegialmente inteso e un ampliamento della sua sfera di autonomia rispetto al partito (da intendersi non solo come partito parlamentare). Dalla presidenzializzazione elettorale deriva direttamente la presidenzializzazione del potere esecutivo attraverso cui, grazie anche al concorso degli altri fattori indicati, il *Premier* diventa la figura centrale del sistema istituzionale. 4) La mutevole struttura dei mezzi di comunicazione di massa (*The changing structure of mass communication*). La conduzione dell'attività politica attraverso il ricorso ai mezzi di comunicazione ha avuto un effetto rilevante sui meccanismi della presidenzializzazione in conseguenza a un importante processo di personalizzazione della politica. In particolare, la necessità di

A proposito delle dinamiche sottostanti al processo di personalizzazione della politica importanti sono anche le osservazioni di L. Cavalli il quale, dopo aver riproposto sinteticamente il pensiero di eminenti «scienziati sociali» sulla genesi e l'affermazione di una tendenza all'affermazione della leadership personalizzata nella democrazia occidentale (M. Ostrogorski, R. Michels e M. Weber), distingue elementi «oggettivi» e «soggettivi» nella determinazione del complesso fenomeno nelle maggiori democrazie. In particolare, pur soffermandosi sulla rilevanza dei dati giuridico-formali, nonché sulle nuove esigenze dei contesti istituzionali (si pensi ad es. alla garanzia di un più efficiente livello di governabilità attraverso processi di *decision making* rapidi, coerenti e internazionalmente coordinati), l'autore presta attenzione anche ai fattori più strettamente sociologici alla base del processo, tra cui rilevano, soprattutto, il maggiore grado di informazione e istruzione della società civile che, a suo dire, avrebbe contribuito notevolmente allo sviluppo tecnologico e, quindi, dei *media* (i principali canali di produzione della visibilità dei *leaders*), L. Cavalli, *Governo del leader e regime dei partiti*, il Mulino, Bologna, 1992.

trasmettere all'elettorato messaggi "accattivanti" ha indotto i candidati ad adeguarsi alle logiche della videopolitica²⁵³. Fattore rilevante della comunicazione politica non è più il programma partitico tradizionalmente inteso ma un elevato simbolismo che, tendendo alla semplificazione delle questioni politiche, mira a evidenziare le qualità personali dei candidati attraverso campagne *leadership-centred*²⁵⁴.

²⁵³ Su questo aspetto, rilevanti sono le osservazioni di G. Allen che scrive: «It is now the *media not the party who are crucial to securing electoral victory*, they must therefore be kept onside and serviced at all times. [...] today's media demand one talking head that speaks for the whole of the party and government. Such a service must be virtually on demand and offer well crafted, pre-digested soundbites which minimize the need for effort from journalists and, even more important, from readers and listeners.», G. Allen, *The Last Prime Minister. Being honest about the UK Presidency*, Imprint Academic, Thorverton, UK, 2003, p. 27.

²⁵⁴ Come precisa S. Fabbrini, *La leadership politica nella democrazia delle comunicazioni di massa*, cit., pp. 165-166: «Generalmente, la forma stilizzata con cui la notizia politica è presentata implica tre caratteristiche basilari: la drammatizzazione, la semplificazione e la personalizzazione dell'evento riportato. I complessi processi storici, istituzionali e sociali che hanno suscitato l'evento, vengono inevitabilmente semplificati, per essere quindi illustrati come (preferibilmente) drammatico scontro tra leader politici, come competizione aspra o astuta tra rivali pretendenti alla posizione di comando. È come se la logica radiotelevisiva dei notiziari politici avesse portato alle sue conseguenze ultime la tipologia interpretativa (dell'evento politico) basata sulla coppia «amico/nemico». Nei notiziari politici radiotelevisivi la storia lascia il posto alla biografia, la complessità dei fenomeni politici viene sostituita dall'astuzia o dalla inadempienza tattica di un leader, la ricostruzione necessaria di un processo è declinata nei termini della narrazione di una più o meno enfatica vicenda umana. D'altronde ai notiziari interessa più il dinamismo che il contenuto dei programmi, la capacità di questi ultimi di attrarre piuttosto che di spiegare, insomma lo spettacolo che l'evento consente di suscitare e non (o, comunque, assai di meno) la sua informata analisi». E

Rispetto a tali fattori se è da un lato è vero che l'effetto finale è quello di un cospicuo incremento dei poteri direttamente riconducibili alla *leadership* di governo, dall'altro è, altresì, importante precisare che è impossibile immaginare una omogeneizzazione dei risultati rispetto alle singole dimensioni considerate. In altre parole, il processo di trasformazione scaturito dall'influsso delle dinamiche presidenziali suindicate deve necessariamente misurarsi col contesto specifico di ciascun ordinamento costituzionale il che rende difficile individuare *a priori* un insieme di indicatori che applicati indistintamente a diversi sistemi istituzionali sia in grado di fornire una risposta immediata sul livello di presidenzializzazione raggiunto. Definito in questi termini l'insieme degli "elementi determinanti" possiamo spostare l'attenzione sul secondo punto della nostra analisi cercando di cogliere gli effetti più significativi che il processo di transizione verso forme "presidenzializzate" del potere esecutivo ha avuto sui principali attori coinvolti dal processo di trasformazione e, cioè l'organo governativo (collegialmente inteso), l'organizzazione partitica (soprattutto rispetto

ancora (p. 176), : «La costruzione della leadership è necessaria poiché essa costituisce una formidabile arma politica in un conflitto che si svolge preminentemente per simboli ed immagini. Il riconoscimento ad un uomo o ad una donna politici, dello status di leader costituisce la vera posta in gioco del conflitto nell'epoca del «pieno» spettacolo politico. Perché? Perché questa è l'epoca in cui si ritiene che le differenze di politica e di *policy* tra i partiti e tra i candidati siano minime e in cui si ritiene che l'omogeneizzazione del pubblico attuata dai media abbia raggiunto i suoi livelli storicamente più alti, quindi l'epoca in cui la competizione politica può avvenire sempre di meno sui programmi (e tanto meno sulle ideologie). Ecco allora che, in questo contesto, la leadership politica diventa *la* risorsa strategica, la chiave di volta per risolvere a favore dell'una o dell'altra posizione la competizione per il potere politico».

alla capacità per il partito di “penetrare nelle istituzioni” contribuendo alla definizione dell’agenda politica e, più specificamente, dell’indirizzo politico) e le campagne elettorali (definitivamente organizzate in base a congegni che possano esaltare le qualità personali dei candidati alla *leadership* e per questo definite *candidate-centred*). Specificamente, i più diffusi indicatori della avvenuta verticalizzazione del potere in seno all’esecutivo sono stati individuati nei meccanismi di potenziamento delle risorse (anche economiche) a disposizione del *Premier* attraverso cui il Capo del Governo è messo in condizione di dotarsi di strumenti efficienti per lo svolgimento di una energica azione di governo sancendo la sua condizione di *primus inter pares*. Tra questi, un posto rilevante è stato attribuito al suo potere di coordinamento nell’attività di *policy-making*, all’autorità ad esso riconosciuta in merito alla selezione e alla carriera del personale ministeriale (che, ove, riconosciuto da apposite disposizioni formali-costituzionali può essere selezionato anche fuori dalle fila partitiche), al suo potere di ricorrere al rimpasto ministeriale pur preservando intatta la sua permanenza in carica, al frequente ricorso a un uso “personalizzato” della politica soprattutto quando oggetto di decisione sono questioni di rilevante interesse pubblico, ecc.. All’interno del partito l’ascesa della *leadership*, favorita dal concorso di una pluralità di cambiamenti contingenti e strutturali (tra cui l’eventuale elezione diretta, il riconoscimento di più ampi poteri formali, la maggiore disponibilità di risorse in termini finanziari e di personale a disposizione del *leader*), ha come principale effetto quello di rafforzare l’*appeal* elettorale del *leader* che, se eletto, potrà usare il potenziale del “mandato personale” nell’elaborazione del programma di governo bypassando senza troppe difficoltà l’eventuale opposizione degli altri

membri del partito²⁵⁵. Infine, la nuova fisionomia *candidate-centred* delle campagne elettorali ha sollevato la necessità di ampliare la gamma dei tradizionali strumenti di propaganda politica producendo veri e propri studi sulle campagne elettorali in cui una importante rilevanza può essere attribuita agli effetti degli ormai diffusissimi sondaggi di opinione²⁵⁶ (che rappresentano il principale strumento per sondare la forza politica dell'avversario e individuare la gamma di temi da includere nel programma elettorale anche in base a una valutazione strettamente connessa ai gruppi che sostengono ogni specifica *issue*) nonché al contributo di vari esperti di comunicazione e *marketing* politico.

Quale che sia il livello di presidenzializzazione associato a una specifica forma di governo certo è che non necessariamente l'accrescimento dei poteri in capo al *leader* dell'esecutivo si traduce in maggiori livelli di efficienza per la *governance* democratica. Anche da questo punto di vista, infatti, è impossibile pensare a un insieme di risultati "preconfezionati" e uguali per tutti acquisendo rilevanza ai fini della valutazione anche quei fattori contingenti indicati all'inizio e

²⁵⁵ Su questi aspetti vedi, F. Musella, *Governi monocratici*, cit., p.38.

²⁵⁶ Per un'analisi dettagliata delle caratteristiche del processo di personalizzazione delle campagne elettorali che propone anche un esame dei principali effetti che il nuovo modo di fare propaganda politica ha nell'orientare il voto del corpo elettorale vedi, tra gli altri, L. Picarella, *Presidenzializzazione e personalizzazione nel sistema politico spagnolo*, cit., pp. 73 ss.. Sugli strumenti abitualmente utilizzati nelle moderne campagne elettorali (sondaggi di opinione, banche telefoniche, posta diretta, in particolar modo) nonché sugli effetti direttamente riconducibili al loro utilizzo, importante risulta, altresì, il contributo di S. Fabbrini, *La leadership politica nella democrazia delle comunicazioni di massa*, cit., pp. 170 ss..

identificabili nelle caratteristiche del contesto socio-politico e nella capacità del *leader* di saper gestire il potere da un lato, garantendo risposte efficaci ed efficienti ai bisogni di contesti istituzionali in continua evoluzione e, dall'altro, cercando di preservare il più possibile intatto quel rapporto di fiducia con il *demos* ormai indispensabile nell'epoca della personalizzazione della politica.

3. *La presidenzializzazione nel Regno Unito.*

Il progressivo rafforzamento dei poteri del Primo Ministro²⁵⁷, grazie anche al consolidamento dell'importante convenzione per cui *leadership* di partito e *premiership* costituzionale necessariamente coincidono, costituisce il fondamento dell'acceso dibattito sulla presidenzializzazione del sistema di governo britannico²⁵⁸. Gli effetti

²⁵⁷ Per un'efficace ricostruzione dei mutamenti più significativi al riguardo a partire dal periodo risalente alla prima guerra mondiale fino alla *premiership* di M. Thatcher, vedi G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè Editore, Torino, 1997, pp. 23 ss..

²⁵⁸ Di presidenzializzazione del sistema di governo britannico si inizia a discutere a partire dai primi anni '90 del secolo scorso, in seguito alla "innovativa" *premiership* di Margaret Thatcher. Sull'uso del termine "presidenziale" nel sistema di governo britannico, soprattutto con riferimento allo stile di governo di T. Blair, M. Foley precisa: «Given the sweep and authoritarian undertones of Blair's personal, popular and political leadership, in combination with his project to transform the British constitution, commentators have been prompted to extend their analytical speculations to the point of suggesting the existence of a *de facto* constitutional change in the position and role of the premiership. [...] the term "presidential" has become an established feature of contemporary political discourse. In an effort to explain a premiership which apparently cannot be adequately accounted for by conventional means, observers have been compelled to employ a term that is especially alien to the British system of government. The prolific reference to "presidential style", "presidential supremacy" and "presidential approach" in relation to the Blair premiership satisfies two discernible requirements in the usage of such a characterization. First, it is a way of giving dramatic emphasis to what is taken to be the exceptional magnitude of Blair's hegemony. Secondly, by deliberately opting for a term that is conspicuously at variance with the standard rationale of British government, it becomes a way of expressing a qualitative shift in the political process.

delle riflessioni maturate sia in seno alla dottrina politologica che costituzionalistica sono stati molteplici, nel senso che, non solo hanno spinto a una valutazione critica e “ragionata” dei poteri del *Premier* britannico nel costante parallelismo con il Presidente americano²⁵⁹ ma anche dal punto di vista più strettamente attinente alla teoria delle forme di governo, hanno prodotto nella dottrina britannica e italiana *qualche visibile problema di inquadramento teorico del modello britannico*²⁶⁰. In

In other words, the prominent deployment of “presidential” as an instrument of description is seen as warranted by the idiosyncratic properties of the Blair premiership», in M. Foley, *The British presidency*, Manchester University Press, Manchester, 2000, p. 3.

²⁵⁹ M. Foley, *ivi*, pp.11 ss. espone le principali reazioni al ricorso all’ “analogia presidenziale” per descrivere l’attuale fisionomia del potere del Primo Ministro Britannico. Dopo aver fatto riferimento alla posizione di chi, basandosi esclusivamente sugli aspetti strutturali-formali dei due sistemi, considera l’eventualità che il Primo Ministro inglese possa divenire effettivamente un presidente - e come tale considerato - un «clichéd nonsense» l’autore si sofferma, altresì, sulla posizione di coloro che considerano il ricorso all’analogia presidenziale (soprattutto con riferimento alla *premiership* Blair) un modo per criticare l’operato del Primo Ministro (accusandolo indirettamente di eccedere nell’uso del potere costituzionalmente garantito) e del suo governo. Il riferimento dell’autore è, infine, al rifiuto di coloro motivati o da discutibili pregiudizi di carattere culturale e di tradizione intellettuale o dalla convinzione che la “connotazione presidenziale” della *premiership* (quella di Blair, specificamente) sia in realtà basata su *an idiosyncratic mix of personality and conditions*.

²⁶⁰ Così A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her President.*, cit., p. 34. Inoltre, sulla “confusione” generata dal ricorso all’ “analogia presidenziale” nella descrizione del sistema britannico M. Foley precisa: «The usage of the presidential terms of reference in contemporary politics, therefore, tends to be two-edged: radical and alarmist in one sense but theatrical and cautious in another. It gives the impression of confronting conventional arrangements and perspectives. Yet it remains only an impression because

particolare, i nuovi sviluppi della forma di governo hanno indotto a un ripensamento della formula del *cabinet government* che per anni ha sintetizzato il funzionamento del *modello Westminster*. Sebbene tale formula non sia stata definitivamente abbandonata almeno da coloro che individuano nella collegialità del Gabinetto il punto focale del funzionamento del sistema di governo non possiamo tacere sulla diffusione di altre espressioni che a seconda dell'elemento enfatizzato (ruolo del Premier, ruolo del partito, centralità del Parlamento) descrivono l'attuale funzionamento del sistema parlamentare britannico come: forma di governo «a prevalenza» o «a netta prevalenza del Primo Ministro»; *party government*; governo maggioritario, ecc.²⁶¹.

the assault is one of innuendoes and associations suggesting change but without giving it an identifying coherence or definition. In seeking to convey something of a transposed identity, the presidential analogy tends to be used to register the presence of changed conditions but without providing a comprehensible account of the substance and sources of such a reconfiguration of authority», in M. Foley, *ibidem*.

²⁶¹ M. Foley riconduce l'inizio del dibattito sull'alternativa "*cabinet government*" / "*prime ministerial government*" al pensiero di J. P. Mackintosh e R. Crossmann,. In particolare, dopo aver proposto una schematica elencazione degli elementi (tra cui ad es. il potere di scegliere i ministri, di allocare portfolio, di determinare l'agenda del *cabinet*, di scegliere la composizione dei *cabinet committees*, ecc.) che secondo i due pensatori *had progressively inflated the power of the prime minister and correspondingly diminished the position of the cabinet as the supreme agent of government in the British constitution*, l'autore propone una sintesi delle loro posizioni evidenziando come sia ad essi riconducibile la diffusione dell'idea *that prime ministerial power had become so prodigious that it could only be satisfactorily grasped by reference to some feature lying beyond the scope of the traditional framework of the British constitution*. Su queste premesse Foley si basa per concludere che *as a result, the comparability of the prime minister and the presidency became a regular feature of*

political analysis. Per maggiori dettagli vedi, M. Foley, *ivi*, pp. 14-15. Per un'analisi più approfondita del pensiero di R. Crossman vedi la dettagliata Introduzione di questo autore a W. Bagehot, *The English Constitution*, Collins, London, 1963, pp. 1-57, in cui attraverso la comparazione tra i principali elementi dei modelli presidenziale e parlamentare egli evidenzia come *the post-war epoch has seen the final transformation of Cabinet Government into Prime Ministerial Government* in cui *every Cabinet minister is in a sense the prime minister's agent – his assistant* precisando che *in so far as ministers feel themselves to be agents of the premier, the British Cabinet has now come to resemble the American cabinet*. Per un'accurata sintesi delle posizioni più diffuse in dottrina sull'inquadramento teorico del modello britannico, vedi A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her President.*, cit., pp. 34 ss. e R. Heffernann, P. Webb, *The British Prime Minister: Much More Than "First Among Equals"* in T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, cit., pp. 30-31. Propone un'interessante ricostruzione delle più eminenti posizioni sviluppatesi in seno alla dottrina britannica sull'alternativa "Governo di Premier" o "Governo di Gabinetto" anche G. Caravale. In particolare, l'autrice propone un'accurata selezione e una sintetica esposizione dei più importanti contributi in materia, coprendo un periodo di tempo che a partire dagli anni '50-70 giunge fino al periodo immediatamente successivo alla fine dei governi di M. Thatcher quando *la tesi dell'avvenuto passaggio dalla forma di governo di Gabinetto a quella di Premier trovò adesioni più ampie*. L'autrice, dopo aver ricordato la natura preminentemente consuetudinaria dell'ordinamento britannico cui si ricollega un'elevata flessibilità delle dinamiche sottostanti al funzionamento della forma di governo, precisa: «Se allora valutiamo la prassi di governo degli ultimi anni e l'interpretazione formulata al riguardo dalla dottrina possiamo dire che nell'ordinamento britannico non sembra si siano ancora affermati *principles* definitivi sulla forma di governo di Primo Ministro. Le interpretazioni degli autori che, a partire dagli anni '60, hanno paragonato il Premier ad un «dittatore elettivo» o ad un «re senza corona» risultano affiancate da tesi che valorizzano il ruolo del Gabinetto e di altri organi costituzionali. Nemmeno durante il decennio thatcheriano, in cui il sistema inglese ha conosciuto una sensibile espansione dei poteri e del ruolo del Primo Ministro, si è riuscita sensibilmente ad affermare una leadership costituzionale piena

del Primo Ministro», G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 59 ss.. Interessanti risultano, inoltre, le osservazioni di C. Pinelli sui fattori che consentono di qualificare la forma di governo britannica come un esempio di “governo di gabinetto” o di “governo del Premier”. Pur riconoscendo la centralità che il Primo Ministro ha acquisito nel sistema istituzionale (soprattutto grazie alla unione personale della carica di Primo Ministro e di *leader* del partito maggioritario), l'autore sottolinea come in realtà non sia possibile optare in maniera netta per una formula di governo piuttosto che per l'altra. In effetti, come lui stesso precisa: «Le oscillazioni dipendono da una serie di fattori variabili nel tempo, fra cui la compattezza del partito di maggioranza, il peso delle amministrazioni di settore che fanno capo ai membri del gabinetto, lo stile e la conduzione di governo del *premier*, che non lascia tracce neanche quando è energica o addirittura autoritaria» e, ancora, a proposito della forza istituzionale del Primo ministro egli sottolinea come «la sua capacità di manovrare i congegni cruciali della forma di governo è condizionata dallo stato di salute del partito di maggioranza di cui è leader», C. Pinelli, *Forme di Stato e Forme di governo*, Jovene Editore, Napoli, 2007, pp.172-175. Concorda con questa posizione O. Chessa il quale dopo aver individuato nel partito politico che ha vinto le elezioni *il soggetto portatore dell'indirizzo politico ed il centro d'imputazione della responsabilità politica spiega* le fasi di oscillazione tra una formula di governo del gabinetto e una formula di governo del Primo Ministro in questi termini: «I diversi esiti della lotta partitica interna possono determinare un'oscillazione tra il modulo monocratico del *prime Minister Government* e la gestione collegiale dell'indirizzo politico attraverso il ruolo prevalente del *Cabinet*. A fasi in cui il *Premier* è più forte *nel partito* si alternano fasi in cui è meno forte. Nel primo caso accentra il potere di direzione politica e oscura il rilievo del *Cabinet*, nel secondo caso è invece costretto a scendere a patti con le correnti del partito che gli sono meno vicine e di conseguenza il centro propulsivo dell'indirizzo politico ritorna ad essere il *Cabinet*, cioè l'organo collegiale dove sono rappresentate tutte le componenti del *Party Government*. Quali che siano le oscillazioni rimane inteso però che il Primo Ministro è tale *solo se controlla la maggioranza del partito*: controllo che potrà essere più o meno saldo – e da ciò dipende il fatto che si passi dal Governo di gabinetto al Governo del Primo

Nonostante tale varietà, qual è la formula che effettivamente descrive l'ordinamento britannico? La risposta a tale quesito necessita di essere rimandata alla fine delle riflessioni che seguono in cui saranno analizzate nel dettaglio l'insieme delle trasformazioni che hanno interessato il sistema britannico soprattutto rispetto ai poteri del Primo Ministro.

3.1. *La British Presidency nell'interpretazione di politologi e costituzionalisti.*

“By the time Margaret Thatcher moved into Downing Street, the arguments about cabinet government, prime ministerial power and the

Ministro, e viceversa – ma che deve comunque sussistere, pena la perdita della *leadership* dell'esecutivo», O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Diritto pubblico*, 2004, n.1, p. 43. Sostengono la tesi del “*core executive*” C. Turpin e A. Tomkins i quali, considerando l'assetto organizzativo dell'attuale esecutivo britannico, ritengono inesatto ricondurre l'attuale funzionamento della forma di governo a un modello di *Prime Ministerial* o *Cabinet government* proponendo di rifarsi al più recente approccio suggerito da molti politologi. In particolare, secondo la tesi del *core executive*: «there is a small number of agencies at the centre of the executive branch of government in the United Kingdom that “fulfil essential policy setting and general business coordination and oversight functions above the level of departments”. These agencies comprise the Prime Minister's Office, the Cabinet Office, The Treasury, the Foreign and Commonwealth Office, the central government Law Officers and offices managing the governing party's parliamentary and mass support bases» in C. Turpin, A. Tomkins, *British government and the Constitution* (sixth ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 398.

*onset of presidentialism had become an established feature of critical analysis to those observers and analysts who thought about such things*²⁶². Tuttavia, nonostante la *premiership* della Thatcher venga solitamente indicata come la linea di partenza di un lungo dibattito sulla natura e le dimensioni del potere del *Premier* all'interno del *Cabinet* e, più in generale, del sistema istituzionale, in effetti, la riflessione su questo tema non rappresenta una novità tra gli osservatori (soprattutto politici) del sistema britannico. Importanti stimoli in tal senso erano, infatti, già stati forniti dalla personalità, dallo stile politico nonché dalla popolarità di *leaders* come Harold Mac-Millan, Harold Wilson, Edward Heath, James Callaghan ma, a differenza di quanto accaduto con la Thatcher, la riflessione sulla portata del potere primo ministeriale non si era mai spinta fino al punto di supporre la trasformazione (anche *de facto*) delle principali componenti strutturali del modello istituzionale di riferimento ricorrendo a quella che è solitamente indicata come l' "analogia presidenziale". Il punto è, quindi, quello di individuare l'elemento fondamentale del nuovo corso inaugurato dalla "lady di ferro" in un sistema che *de iure* restava una forma di governo parlamentare (funzionante secondo lo schema del *cabinet system*) ma *de facto* aveva introdotto importanti novità proprio al centro del sistema²⁶³. A differenza dei suoi predecessori sempre preoccupati di conservare il sostegno del *cabinet* e, ancor più, del proprio partito la Thatcher aveva, invece, inaugurato una "linea autonomistica" nell'azione di governo

²⁶² Così M. Foley, *ivi*, p. 17.

²⁶³ Vedi, P.G. Lucifredi, *Appunti di diritto costituzionale comparato, Il sistema britannico* – Frammenti di cronaca costituzionale, VI ed., A. Giuffrè Editore, 1992, pp. 173-198.

introducendo una chiara inversione di tendenza nel classico rapporto tra *leader/partito* e *Premier/Cabinet*. Grazie al suo approccio *highly substantive in content and directly confrontational in approach*²⁶⁴, che aveva ispirato anche il suo modo di delineare il rapporto tra lo stato e la società civile (non a caso definita *Thatcherite society*²⁶⁵), il Primo Ministro aveva acquisito gli strumenti per imporre al partito, e quindi al *cabinet*, il suo programma, dotandosi di una sfera di autonomia²⁶⁶ così

²⁶⁴ M. Foley, *The British presidency*, cit., p. 18.

²⁶⁵ Sintetizzano brillantemente l'impatto della *premiership* della Thatcher sul sistema britannico le riflessioni di H. Young riportate da M. Foley, *ibidem*, secondo cui: «Margaret Thatcher had given her name to the age in which we live. None of her predecessors more voraciously dominated a peacetime government with their personal impact and commitment than Margaret Thatcher. She was a leader of lurid style and risky habits, especially in the fields of personal relations. Aggressive to a fault she spent years scorning not only consensual policies but the consensual demeanour». Per quanto attiene più specificamente al suo modo di accostarsi alla società civile, un aspetto rilevante del Thatcherismo, fu la sua concezione per cui ogni cittadino (forte dei valori, tipicamente britannici, del tenace lavoro, della parsimonia, del senso del dovere civico e della famiglia) doveva attivarsi per risolvere i propri problemi nel modo più autonomo possibile senza aspettare che la soluzione gli venisse "servita" dallo Stato (era la negazione totale dei meccanismi dello stato sociale).

²⁶⁶ In verità tale posizione del Premier rispetto al proprio partito e al Cabinet non può essere immaginata come una condizione caratterizzante l'intero periodo di governo della Thatcher. Dopo una prima fase di serie difficoltà nel rapporto con il Cabinet (dovuta, soprattutto, alla contrarietà per le novità di politica economica perseguite dal Premier e miranti a risanare la grave crisi economica che attraversava il Paese nel corso degli anni '80) che aveva portato anche al rimpasto ministeriale del settembre del 1981, la Thatcher riuscì ad imporsi sull'esecutivo, realizzando parte dei suoi obiettivi di politica economica, solo in seguito alla vittoria nella guerra delle Falkland e al conseguente trionfo elettorale del giugno 1983 (percepito come un mandato popolare).

ampia da farla percepire nell'immaginario collettivo come una figura istituzionale espressione sempre più di un *presidential government* piuttosto che di un *cabinet government*²⁶⁷. Tuttavia, nonostante il lunghissimo periodo trascorso al governo (ben 11 anni, dalla vittoria elettorale del 1979²⁶⁸ fino alle dimissioni del novembre 1990) e l'indiscutibile impatto del *Thatcherismo*²⁶⁹ nulla era cambiato nel

Tale situazione perdurò sostanzialmente immutata fino al 1989 (anche se non mancarono comunque i contrasti all'interno dell'esecutivo soprattutto a causa delle misure spesso impopolari adottate dal *Premier*), quando iniziò la fase discendente dell'epoca Thatcher (solitamente attribuita alla politica anti-europeista e all'introduzione della *poll tax*) che portarono alle sue dimissioni del novembre 1990 e alla sua sostituzione in qualità di *leader* dei Conservatori e di Primo Ministro col più moderato John Major. Per una trattazione più dettagliata su questi aspetti, vedi G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 53 ss..

²⁶⁷ Si sofferma su questi aspetti riportando i contributi più rilevanti in materia, M. Foley, *The British Presidency*, cit., pp. 19 ss. In particolare, tra le osservazioni di coloro che, pur essendosi sempre collocati tra i più strenui difensori della classica formula del *cabinet government* contro qualsiasi neologismo di *presidential style leadership*, avvertono il mutamento intervenuto col la Thatcher, particolarmente significative sembrano essere quelle di G. Jones secondo il quale *Margaret Thatcher had tipped the balance from "collective to presidential government"*.

²⁶⁸ In realtà, però, la Thatcher era leader del partito Conservatore dal 1975.

²⁶⁹ Per comprendere gli aspetti fondamentali del Thatcherismo non si può prescindere dalla fondamentale premessa per cui il Regno Unito che la Thatcher si accingeva a governare era in quegli anni un Paese attraversato da una grave crisi economica. Solo considerando tale situazione si può, quindi, spiegare l'opposizione che il nuovo Primo Ministro mostrava per i meccanismi tipici dello Stato sociale (che, a suo dire, alterava il funzionamento delle forze di mercato creando monopolio ed inefficienza con effetti negativi sulla società civile la quale a fronte di un maggior aggravio fiscale vedeva

sistema istituzionale dal punto di vista strutturale-formale, ovvero i poteri che il Primo Ministro aveva di fatto acquisito non erano stati oggetto di nessun riconoscimento giuridico-formale. Da ciò scaturirono due ordini di osservazioni da parte dei sostenitori del *cabinet system*. Da un lato, infatti, si cominciò a diffondere la percezione che la forza dimostrata dalla *premiership* in quegli anni fosse esclusivamente legata alla personalità del *Premier* e dall'altro, frequente fu la convinzione che il Primo Ministro (per quanta autorità potesse disporre) fosse rimasto legato ai meccanismi del *cabinet system*²⁷⁰. Secondo questa impostazione, insomma, l'autonomia decisionale della Thatcher non aveva inciso sulle componenti fondamentali del modello istituzionale di riferimento rimasto immutato. Ciò favorì la rappresentazione della carica primo ministeriale come un elastico²⁷¹ che a seconda delle

ridimensionate le sue opportunità di scelta) e il suo favore, invece, per il libero mercato (che, attraverso i suoi meccanismi, avrebbe dovuto riaprire una fase di espansione per il sistema economico). Vedi G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., p. 56.

²⁷⁰ Tra i contributi che più strenuamente difendono i meccanismi del *cabinet system* anche di fronte all'affermarsi di energiche *premierships* rilevante è quello di F. Johnson riportato da M. Foley, *The British Presidency*, cit., p.21 e intitolato "The Cabinet was in charge all along". Riconducendo l'inizio del dibattito sulla "connotazione presidenziale" del potere del Primo Ministro all'elaborazione dei politologi e facendo riferimento anche alle osservazioni sviluppate da R. Crossman egli precisa tra le altre cose: «They were joined by Crossman, who also liked things to be not as they seemed, and together they popularised the idea of the prime minister possessing a presidential pre-eminence».

²⁷¹ La metafora a cui fa riferimento George Jones per descrivere le fasi del governo Thatcher è stata ripresa da M. Foley, *ivi*, p. 20. Riprendendo le parole del Jones, Foley scrive: «It was apparently clear that the office was like an elastic band. Margaret

capacità e della forza mostrata dal *Premier* garantiva l'oscillazione del funzionamento della forma di governo tra periodi di energico esercizio del potere da parte del Primo Ministro (che potevano diffondere la percezione di una *leadership presidential style*) e il ripristino della formula del *cabinet government*²⁷². Tali percezioni sembrarono trovare

Thatcher had stretched the elastic and had established her ascendancy, but even she could not defy the physical properties of rubber. As long as her style brings success to her party it will be accepted, but if her luck runs out and she appears a liability, she will be dropped. The elastic will snap back on her».

²⁷² A tal proposito risulta rilevante il contributo di P. Jenkins risalente al febbraio 1989 ripreso da M. Foley, *ibidem*, : «[...] Yet, as far as I can judge, or discover from the people close to her, there has been no lasting development in prime ministerial government and no reason why, when she eventually goes, Cabinet government - such as it was - will not take up again where she left off. In that sense, "Thatcherism" will have been a personal *tour de force* which will end with her». Inoltre, J. Barber dopo aver collegato il diverso modo di atteggiarsi del potere del Primo Ministro a tre fattori fondamentali, quali: *constitutional and political frameworks in which Prime Ministers operate, circumstances that they face and their personality and personal qualities* giunge alla conclusione per cui: «by putting the three factors together the picture that emerges is one of fluctuating powers, whereby at some times a Prime Minister may appear to have a presidential-like position, whereas at others he/she is subject to obvious constraints», J. Barber, *The Prime Minister since 1945*, pp. 130-3 in C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., p. 388. Originale è, inoltre, l'approccio al problema dell'estensione del potere del Primo Ministro rispetto al Cabinet di M. Smith il quale, respingendo la possibilità di una scelta netta tra *cabinet government* e *prime ministerial government* per descrivere il funzionamento della forma di governo britannica, fa riferimento al rapporto di reciproca dipendenza esistente proprio tra il *Premier* e il suo *Cabinet*. Riprendendo le sue principali argomentazioni l'autore scrive: «Both Prime Minister and cabinet have resources. The Prime Minister's authority derives from the cabinet, the ministers' position is

conferma quando dopo la sconfitta (all'elezione interna per la *leadership* del partito) nel novembre del 1990 la Thatcher fu sostituita alla guida del partito e, quindi, del *Cabinet*, da J. Major la cui azione di governo si caratterizzò per uno stile nettamente collegiale che non di rado, fino alla definitiva sconfitta elettorale dei Conservatori nel 1997, lo espose a importanti crisi all'interno del partito²⁷³. Il dibattito sulla

determined by the Prime Minister. To achieve goals they exchange resources; they need each other. As a consequence the power of the Prime Minister and the cabinet is not fixed but varies according to the resources available, the rules of the game, administrative ability, political support, political strategies, relationships within the core executive and external circumstances. However the Prime Minister's power will also vary according to the issue in question. In certain issue areas the Prime Minister might have the authority to intervene but if it is a policy area in the remit of a minister with high authority and popular support the influence of the Prime Minister might be less. British government is not cabinet government or prime ministerial government. Cabinets and Prime Ministers act within the context of mutual dependence based on the exchange of resources with each other and with other actors and institutions within the core executive. A Prime Minister can only be dominant with the support or acquiescence of cabinet and attempts at dominance without this support undermine the relationships of dependence. The power of the Prime Minister varies greatly according to the issues, the external circumstances and the resources of other actors within the core executive», M. Smith, *Interpreting the rise and fall of Margaret Thatcher: power dependence and core executive*», in C. Turpin, A. Tomkins, *ivi*, p. 389.

²⁷³ Molti commentatori politici attribuiscono il declino di J. Major e, più in generale, del Partito Conservatore, all'approccio "limitativo" che caratterizzò la loro gestione dell'attività di governo e che fu dovuto prevalentemente alla scarsa considerazione che essi mostrarono per i rilevanti cambiamenti intervenuti a livello internazionale soprattutto in seguito al processo di globalizzazione della vita politica, culturale, tecnologica ed economica. Tra le crisi più rilevanti che colpirono la *leadership* di Major rilevante fu quella dell'estate 1995 che il 22 giugno lo spinse a dimettersi dalla

presidenzializzazione chiaramente sopito dai governi Major, tornò in auge non appena la vittoria elettorale Laburista alle elezioni del 1° maggio 1997, inaugurò quella che è stata definita “*The Blair revolution*”²⁷⁴. Se l’esito della “valanga Thatcher” sembrava aver risolto

carica e a indire una nuova votazione per individuare un nuovo *leader*. Lo scopo della sua mossa che alla fine, a causa di una serie di valutazioni politiche all’interno del partito, portò alla sua rielezione, fu duplice: da un lato egli intese, infatti, rafforzare la fiducia intorno alla sua *leadership*, dall’altro volle anticipare i suoi avversari (alla carica di *leader*) impedendogli di organizzare una efficace campagna elettorale contro di lui e il suo stile di governo. Per un’analisi più dettagliata vedi G. Caravale, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit. pp. 136 ss..

G. Allen riconduce parte della sconfitta di J. Major anche all’influenza esercitata dai media nella politica britannica moderna. A proposito, egli scrive: «The media do not merely report, they impact upon the form taken by the British executive. A British Prime Minister could never again be collegiate even to the limited extent of Jim Callaghan. The media would portray this as a weakness, not strength. You have to be a President even if you do not want to be. John Major inherited greater powers and status in the Prime Ministership than any of his predecessors, but it often appeared that he could not or would not use that power and consequently he was damned for this by much of the media.», G. Allen, *The Last Prime Minister*, cit., pp. 27-28.

²⁷⁴ Così M. Foley, *The British Presidency*, p. 1. Tony Blair che è stato Primo Ministro per ben 10 anni (dal maggio 1997 alle dimissioni del giugno 2007) fu eletto *leader* dei Laburisti nel giugno 1994 dopo l’improvvisa morte di Smith. Sia rispetto al partito che rispetto, soprattutto al governo, si caratterizzò da subito come un *outsider*, essendo il primo *premier* dal dopoguerra a non essere mai stato in un precedente *Cabinet* (proprio questa sua condizione è stata spesso indicata come il motivo della sua insofferenza verso molte strutture del partito ma anche verso gran parte della sua cultura/ideologia). Il suo primo obiettivo una volta acquisita la *leadership* fu quello di modernizzare e democratizzare le strutture del suo *New Labour* allentando definitivamente i legami con i sindacati e cercando, invece, di conquistare il sostegno del mondo degli affari,

il dibattito sulla presidenzializzazione del sistema britannico a favore dei meccanismi del *cabinet system*²⁷⁵, diffondendo la percezione che essi possono solo eventualmente essere “forzati” dalla peculiare personalità e dallo stile di governo di un Primo Ministro senza subire formali modifiche, con Tony Blair²⁷⁶ il dibattito si riaccese, portando a una più netta distinzione in seno alla dottrina tra i fautori dell’analogia presidenziale e coloro che strenuamente vi si oppongono.

dell’industria e della finanza. Fondamentale, nel perseguire la realizzazione del suo ambizioso progetto fu l’abolizione nel 1995 della c.d. *Clause IV*, che rappresentava uno dei pilastri dell’ideologia laburista e che impegnava il partito a battersi per massicce nazionalizzazioni e per raggiungere una comune proprietà dei mezzi produzione. Il suo progetto di riforme sociali ed economiche, sintetizzato dalla formula *Third Way Program* (una sorta di *New Deal* Blairiano), rappresenta, in realtà, *the joint brainchild of Blair and Brown* (così E. Ananieva, *The Brownian Movement*, in *International Affairs*, vol. 53, n.5, 2007, p. 13). Come da lui stesso annunciato il 30 luglio 1998 la “*Terza Via*” (terza rispetto alla socialdemocrazia e al rigore del Thatcherismo) doveva essere intesa come: «a belief in social justice and economic dynamism, ambition and compassion, fairness and enterprise going together; “modernisation” and a “decent society” through democratisation and constitutional reform: “we will modernise our system of government so that it brings services to people, is more accountable and brings more power to local communities”» (Cm. 3969). Vedi, G. Caravale, *Il governo del Premier nell’esperienza costituzionale del regno Unito*, cit., pp. 148 ss.; M. Foley, *ivi*, pp. 93 ss. e per aspetti più specifici sull’importanza del *Third Way Program*, vedi, tra gli altri, A. Seldon, D. Kavanagh, *The Blair Effect 2001-5*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 430 ss..

²⁷⁵ A tal proposito, M. Foley, *ivi*, p. 24 scrive: «When she returned home to Dulwich, it was assumed that British government had returned to normal, leaving presidentialism in British politics as a freakish idea connected to a freakish woman in freakish times».

²⁷⁶ Per una dettagliata analisi sui principali aspetti della premiership di Tony Blair vedi, tra gli altri, A. Seldon, D. Kavanagh, *The Blair Effect*, cit..

Michael Foley e Paul Webb - Tra coloro che, considerando le caratteristiche assunte dal sistema di governo britannico con la *premiership* di Blair²⁷⁷, hanno individuato il consolidamento di una

²⁷⁷ È possibile sintetizzare la posizione di M. Foley sull'impatto che, a suo avviso, la *premiership* di Blair avrebbe avuto nel delineare i tratti della *British Presidency* riprendendo alcune delle battute iniziali del suo contributo. A proposito di Blair, infatti, l'autore afferma: «From the inception of Tony Blair's leadership of the Labour party, and especially his accession to the premiership, it quickly became commonplace for him to be described as a pre-eminent and dominant leader. His position was seen to be so unassailable that the customary language of British politics had to be reformulated to accommodate the phenomenon. It was the sheer scale and penetration of Blair's personal authority that confounded convention and defined traditional analysis. Just as Blair appeared to surpass his predecessors, so he also seemed to supersede the normal methods of characterising party leaders and prime ministers. References to his extraordinary command of the Labour party became legion soon after he secured the leadership in 1994. Blair's commitment to modernising the party by democratising the organisation, by distancing himself from the trade unions and by abandoning Clause Four in favour of a more centrist agenda, generated an electoral strategy that was dependent upon the leadership for its identity and direction. The emphasis upon organization, discipline and cohesion from the top of a party that had not previously been noted for its ability to control division and dissension, provoked widespread recognition at Blair's personal achievement in transforming Labour into a formidable electoral machine» e, ancora, «The reconfiguration of Labour under Blair created a model of regeneration that was offered to the voting public in the 1997 general election as a project of national renewal. Blair's visible detachment from his party had become accepted as both a technique and an affirmation of a leadership that could be extended to a wider national complex and employed as an instrument of social purpose. After the election, the same depiction of a decisive and conclusive break with the past was evident with Blair's elevation to the premiership. After the divisions and disintegration

presidenzializzazione *de facto* rilevante è stato il contributo di Michael Foley. L'autore, utilizzando *a piene mani il concetto di presidenzializzazione*²⁷⁸, si è distinto per il suo sostegno all'esistenza di

of the Major administration , when the “machinery of the state had ceased to function”, Blair had ensured that “the nation [was] being governed again”. Furthermore, this coincided with the “re-emergence of politics as a force and focus” in the life and culture of British society. The new prime minister was said to have inspired and energised the government to such an extent that he had eclipsed the cabinet and parliament as emphatically as New Labour had marginalised the Conservative party after the 1997 general election. Blair did not simply epitomise an symbolise the new government. He was its central organising power and guiding material force», M. Foley, *The British Presidency*, cit., p. 1-2.

²⁷⁸ Così A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her “President.”*, cit., p. 39. In particolare, M. Foley, dopo aver aperto la sua trattazione sulla esistenza di una connessione tra la *premiership* di Blair e il potere presidenziale precisando che: «The analogies between Tony Blair and a presidential style, and even a component of presidential power, are rooted overwhelmingly in the American model. It is the United States which provides both the general frame of reference and the specific point of comparability that is used to support the claim of a progression towards a presidential premier», individua schematicamente quattro punti su cui basare l'attendibilità del parallelismo. Il primo punto individuato dall'autore consiste nella nuova fisionomia assunta dalla propaganda politica nel Regno Unito che sembra ricalcare fedelmente lo stile e i contenuti delle campagne elettorali americane. La seconda dimensione della comparazione si basa sulla stretta similitudine delle personalità - nonché delle vicende personali e politiche - di Tony Blair e Bill Clinton indicate da Foley come il fondamento della continua collaborazione tra i due («As a consequence of this active collaboration, Tony Blair and Bill Clinton assumed a close resemblance to one another in their choice of electoral strategies, in the adoption of policies in areas such as welfare reform, taxation and crime, and in the pursuit of a “third way” towards a pragmatic synthesis of ideas and approaches that would supersede the outmoded fixtures of left and right ideologies. The myriad effects of this personal and political

intimacy were judged in many quarters to have been so extensive as to have led to the effective “*Clintonisation*” of the Labour party in that it had “imported most of its policies and all of its campaign techniques from the United States”»). Il terzo elemento di comparazione fa riferimento al recepimento nel sistema inglese di elementi direttamente riconducibili al modello americano (si pensi ad esempio a *Millbank* come centro di comando e di controllo del New Labour che sembra ricalcare fedelmente la previsione della “war room” dei Democratici durante le elezioni presidenziali del 1992 e del 1996 oppure alla decisione del governo Labour di affidare il controllo dei tassi di interesse al *Monetary Policy Committee* della *Bank of England* cercando evidentemente di emulare i meccanismi, nonché la stabilità della politica monetaria, garantita negli U.S.A. dalla *Federal Reserve Bank*, ecc.). Il tratto più lampante di tale atteggiamento di ammirazione e emulazione del modello americano può rinvenirsi anche nelle parole dell’ intervento di Blair (maggio 1999) a un *meeting* tra *leaders* socialisti europei, in cui il Premier britannico si fece portavoce della necessità per l’Europa di “modernizzare” il proprio modello di *governance* ispirandosi al modello americano (quanto alle politiche economiche e sociali) allo scopo di garantire non solo il successo della moneta unica ma anche di rendere l’Europa attivamente competitiva nell’economia globale. Infine, l’ultimo elemento di comparazione che rende possibile parlare di un’analogia presidenziale è stato individuato in quello che Foley definisce *the field of interpretation*. Anche se formalmente non esistono elementi che fondano la configurazione di un potere presidenziale nelle mani di Blair, per cogliere la dimensione presidenziale bisogna guardare alle dinamiche che sottendono l’esercizio del potere, ovvero, alle modalità con cui esso viene esercitato al di là dei riconoscimenti giuridico-formali («The Blair premiership has offered considerable scope for the development of interpretative generalisations. It is possible, for example, to point to Blair’s success in creating a coalition of power bases and to his actions in seeking to subject the departments of state to greater central control and co-ordination. Reference can be made to his effective presumption of speaking on behalf of the British people and nation, his success in personalising the authority and meaning of his government’s programme, and his detachment not only from the Labour party but from cabinet and parliament. From these observations, a case can be made for the presence

una *British Presidency* il cui fondamento sarebbe da individuare in *circumstances and traditions*²⁷⁹ proprie dello stesso sistema britannico. Rispetto a queste conclusioni bisogna capire però quali sono le principali premesse che hanno fondato la sua indagine conoscitiva. Un primo chiarimento essenziale per individuare un fondamento empirico nelle riflessioni dell'autore attiene all'approccio da lui seguito nella contestualizzazione prima e nella trattazione poi del tema della presidenzializzazione. Occorre, in altri termini, chiarire cosa l'autore ha inteso per presidenzializzazione e come ritiene sia possibile ricorrere all'utilizzo di questo concetto nello specifico contesto del sistema istituzionale britannico. La prima premessa metodologica, che scaturisce direttamente dalla sua interpretazione del fenomeno della presidenzializzazione e che giustifica anche le conclusioni a cui egli perviene, è quella di associare lo studio della dimensione presidenziale nel sistema britannico a un approccio dinamico nello studio delle forme di governo. Infatti, dal momento che lo stesso autore chiarisce che il suo modo di intendere la *British Presidency* preclude ogni presunzione di passaggio da una forma di governo parlamentare (quale è l'attuale ordinamento britannico) ad una forma presidenziale, è chiaro che le variabili fondamentali nella valutazione della trasformazione diventano le componenti dinamico-funzionali del sistema istituzionale piuttosto che i suoi elementi determinanti dal punto di vista strutturale-formale. Solo seguendo un tale tipo di approccio è possibile cogliere la

of forces and dynamics responsible for a premiership with actual presidential properties»), M. Foley, *ivi*, pp. 4 ss..

²⁷⁹ Così M. Foley, *ivi*, p. 348.

trasformazione intervenuta nella configurazione del potere esecutivo e valutare la presidenzializzazione, e nel caso specifico la *British Presidency*, non solo come un effetto dell'evoluzione politica e costituzionale del Regno Unito ma anche come un elemento consolidato in quel sistema . Tuttavia, se da un lato si rende necessario anche in un Paese come il Regno Unito, tradizionalmente restio ad accettare ogni sorta di mutamento²⁸⁰ (soprattutto a causa di un approccio

²⁸⁰ In particolare, M. Foley argomenta il rifiuto, assai diffuso nel Regno Unito (non solo negli ambienti più strettamente accademici), di accettare ogni sorta di analogia presidenziale facendo riferimento a due ordini di motivi. A suo dire il rifiuto sarebbe da ricondurre, innanzitutto, a un'interpretazione troppo rigida delle forme di governo (che preclude qualsiasi sorta di parallelismo tra la forma presidenziale americana e il parlamentarismo britannico) e, poi, a un pregiudizio di natura politica che, soprattutto nel corso degli anni '80, aveva fatto assumere il termine "presidenziale" come sinonimo di *cultural corruption and political mutation* (tale connotazione fu indubbiamente dovuta alla diffusione di una tendenza anti- Americanista sviluppatasi in quegli anni come reazione all'anticomunismo e alle restrittive politiche sociali del Presidente americano Regan). Per maggiori dettagli, anche sulle più diffuse teorie contrarie al riconoscimento di una dimensione presidenziale nell'ordinamento britannico, vedi M. Foley, *ivi*, p.23 e pp. 323 ss.. Inoltre, a proposito della difficoltà diffusa nel Regno Unito di affrontare il tema della presidenzializzazione G. Allen scrive: «Outside observers are often amazed that there is so little discussion in the UK about our current and future democratic form in general, and specifically about the overbearing role of the executive. In other countries these things provide the nourishment for everyday political debates. In the US, the power of the Presidency is under permanent review, in the developing European Union the pace and extent of executive growth is constantly debated and sometimes jarringly checked by an Irish or Danish referendum or act of British recalcitrance. Yet in the UK the British Presidency is the truth that dare not speak its name. Instead the executive, the media, the legislature and political parties all acquiesce in reducing political discourse to the personal and the

prevalentemente empirico utilizzato nell'analisi politica), prendere atto dei cambiamenti che hanno investito la figura istituzionale del Primo Ministro, dall'altro è fondamentale individuare da cosa essi hanno avuto origine considerando che non è esatto vagliare al riguardo (in quanto rimaste immutate) le norme convenzionali che formalmente disciplinano da sempre la carica del Primo Ministro. Il punto da cui partire è, indubbiamente, il mutamento del contesto sia istituzionale (si pensi alla *devolution*, all'ingresso nell'Unione Europea, ecc.) che socio-politico (è cambiato il modo di fare politica) in cui il *premier* si trova ad agire rispetto al passato, mutamento da cui è inevitabilmente scaturita una nuova concezione della *leadership*²⁸¹ che rende plausibile il ricorso

trivial on the one hand or the esoteric and irrelevant on the other. It is incumbent upon all of us, particularly those in politics who aspire to political leadership, to raise these issues for debate and not be content with pre-packed, pre-digested, McPolitics», G. Allen, *The Last Prime Minister*. cit, p. 60.

²⁸¹ Sulla natura profonda del mutamento Foley scrive: «...prime ministerial leadership has undergone changes of such profundity that they amount to a qualitative shift in the type of leadership which is now viable in British government. These changes are far deeper in substance than the personality and temporary circumstances of any one incumbent. They refer to a systemic shift in the motive forces, structural outlets, political strategies, defining conventions and public expectations of political leadership in this country. As a consequence, the British public has become increasingly exposed to, and conditioned by, a form of presidential politics which thrives on the expectations of leadership, on the components of leadership, and on the attributes of individual leaders in performing a leadership role in British society. [...] As a consequence, the significance of such formidable figures as Margaret Thatcher and Tony Blair in the premiership rests less with their particular qualities as individual leaders and more in the way they bring to the surface a set of underlying and irreversible dynamics in the character of the British political system», M Foley, *ivi*, p. 25.

all'analogia presidenziale. Rispetto ai meccanismi tradizionali del *cabinet system* ciò che diventa fondamentale valutare per percepire il mutamento è la fisionomia assunta dal rapporto tra il *leader* e il suo partito e, quindi, la proiezione di questo all'interno del *Cabinet*. Rispetto al passato, la nuova dimensione istituzionale del Premier non ha compromesso irrimediabilmente l'importanza dei partiti nel senso che, essendo rimasto formalmente immutato l'impianto costituzionale del sistema di governo, essi continuano a rimanere il principale punto di ancoraggio sia per l'ascesa politica sia per la permanenza in carica in qualità di Primo Ministro dei relativi *leaders*. Ciò che è cambiato, soprattutto per effetto di una serie di dinamiche politiche, è la posizione del *leader* rispetto al partito e, di conseguenza, il rapporto tra il partito e la società civile. In particolare, l'esigenza di presentarsi all'elettorato come un partito forte (dove la forza è misurata in termini di capacità di svolgere un'efficace ed efficiente azione di governo) e coeso ha indotto i partiti a organizzarsi intorno a una *leadership* fortemente personalizzata su cui far convergere il favore dei vari membri del partito e quindi dello stesso *Cabinet*²⁸². A differenza del passato ora è il *leader* partitico (e non più il partito globalmente inteso) che garantisce quel legame (essenziale e irrinunciabile) tra lo Stato-apparato e la società civile e lo strumento fondamentale per garantire l'effettività ma anche il rafforzamento di questo rapporto diventa la creazione di una *leadership* che possa presentarsi agli occhi dell'opinione pubblica non solo come

²⁸² G. Allen sintetizza in questi termini tale situazione: «The desperation of political parties for office and their consequent need to *reduce visible disunity* has given the evolution of the UK Presidency one more ratchet», G. Allen, *The Last Prime Minister.*, cit, p.37.

dotata delle necessarie competenze per guidare il pubblico ma anche come una sintesi efficace tra la *raison d'être* di un leader e le *public hopes, anxieties and ideals*²⁸³ (la percezione generale deve, insomma, essere quella di aver generato una stretta comunione tra l'interesse del *leader* e l'interesse pubblico²⁸⁴). La personalizzazione della politica, garantita da campagne elettorali permanenti condotte attraverso i moderni mezzi di comunicazione (e grazie alle quali la politica del *Primo Ministro* oltrepassa il confine istituzionale del *Cabinet* e si inserisce direttamente nell'arena pubblica)²⁸⁵, diventa basilare non solo

²⁸³ Vedi M. Foley, *The British Presidency*, cit., p. 348. Inoltre, su questo aspetto (p. 341) l'autore scrive: «A prime minister is still supported by the infrastructure of party and cabinet, but to an ever increasing extent that support, and the executive authority derived from it, is clearly dependent upon his or her day-to-day performances as a personal leader of public stature operating in a presidential dimension». L'identificazione personale del corpo elettorale nella *leadership* e gli effetti di tale personalizzazione sono descritti da G. Allen nel modo seguente: «The public find it easier to connect with one Presidential individual and feel less affinity for party bureaucracies and factions. [...] However, with the increased freedom from party and its policies comes the responsibility for the UK Presidency to define the personal project and its policies.», G. Allen, *ivi*, pp. 41-42.

²⁸⁴ Su questo aspetto G. Allen precisa: «With such over-centralisation the UK Presidency and those who serve it can come to feel that the government interest, the party interest and even the National interest can be subsumed within the Presidential interest. To them, not least because of the massive responsibilities of unitary power, it becomes more difficult to see that other interests, while puny, may have a valid and different viewpoint which is entitled to be respected.», G. Allen, *ivi*, p. 26.

²⁸⁵ Relativamente al ruolo dei media nel ridefinire il ruolo dei leader partitici G. Allen scrive: «The advent of mass media in the nineteenth century gave party leaders more opportunity to make themselves known to the British people and to do so

per garantire l' "estensione spaziale" della *leadership*"²⁸⁶ (coinvolgendo direttamente l'elettorato sempre più interessato alle *performances* dei *leaders*) ma anche per ridisegnare la gerarchia all'interno dell'esecutivo. Il graduale processo di differenziazione dei *leaders* rispetto ai loro partiti crea sfere di autonomia più o meno ampie in capo ad essi, dando vita a ciò che per Foley costituisce il nucleo della moderna connotazione presidenziale della *leadership*, ovvero l'utilizzazione da parte del *leader* del suo *electoral appeal* per imporre al partito la propria agenda politica²⁸⁷ e garantirsi la supremazia all'interno del *Cabinet* una volta divenuto Primo Ministro²⁸⁸. Quindi, se in passato

independently of Parliament. The media have therefore given party leaders a new source of power at Parliament's expense. A determined and efficient Prime Minister can not only develop his own relationship with the media but also deny the same access to competitors – including Parliament», G. Allen, *ivi*, p. 16 e, per maggiori dettagli, pp. 27-30.

²⁸⁶ Il concetto di *spatial leadership* è stato ripreso da M. Foley il quale più volte ha utilizzato tale espressione nel corso della sua trattazione per riferirsi alla nuova connotazione della *leadership* "più radicata" sia a livello sociale che istituzionale, M. Foley, *The British Presidency*, cit..

²⁸⁷ Sulle principali voci dell'agenda politica di Blair (e più genericamente, del *New Labour*) nonché sui principali mutamenti introdotti nei rapporti tra le principali istituzioni dell'ordinamento costituzionale britannico e il Primo Ministro dalla *New Labour culture* vedi M. Foley, *ivi*, pp. 316 ss. e A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her "President"*, cit., pp. 43-44.

²⁸⁸ Molto efficaci per cogliere il mutamento intervenuto nei meccanismi tradizionali alla base del rapporto tra il *leader* e il suo partito sono le parole utilizzate da M. Foley per descrivere la posizione di Blair rispetto al Cabinet: «Blair's reaction to Whitehall and to the cabinet in particular was one of traditional dependence and radical departure», M. Foley, *ivi*, p. 315.

il *leader* costituiva principalmente la proiezione del partito e attribuiva valore di vincolo formale al rispetto delle direttive di quest'ultimo (facendovi dipendere il favore sulla sua posizione al vertice della gerarchia di partito²⁸⁹ e, quindi, la permanenza in carica in qualità di Premier) oggi il successo di un *leader* non è più valutato soltanto in base alla sua efficienza nel rappresentare il partito ma è prevalentemente determinato in base alla sua abilità nel "personificare" il partito²⁹⁰. Di conseguenza, la nuova dimensione istituzionale della *premiership* ha richiesto che la carica di leader sia conferita²⁹¹ a *forceful personalities*

²⁸⁹ A tal proposito, M. Foley, *ivi*, p. 340, precisa: «The prime minister suffered from a double dose of institutionalisation insofar as he or she was a captive of both his or her party and of an office which was officially only first among equals. A prime minister was assumed to inherit the office rather than to fill it with him-or herself. The position now is not so restrictive. The old moorings of institutionalization have been stretched in response to the new context of personalized public leadership».

²⁹⁰ Come precisa G. Allen: «To the electorate more than ever before the current party leaders are the party. Tony Blair is the Labour Party and Iain Duncan Smith is the Conservative Party in a way in which Keir Hardie and Balfour never were», G. Allen, *The Last Prime Minister.*, cit., p.30. Inoltre, a proposito dell'importanza dell'*electoral appeal* del leader L. Elia precisa: «...se la vicenda delle elezioni non porta anche ad una elezione del futuro Premier (è sbagliato sul piano del diritto parificarla alla elezione del Presidente statunitense), non si può trascurare il peso che nella competizione dell'*election day* ha la forza di attrazione dei candidati: la scelta è sul partito, ma è mediata dalla personalità del leader dei vincitori», L. Elia, *Forme di Stato e Forme di governo*, in Diz. di dir. Pubbl. (diretto da S. Cassese), vol. III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 2602.

²⁹¹ Secondo lo Statuto del partito Conservatore la sfida per la *leadership* può avvenire in qualsiasi momento (e qualsiasi membro del partito può candidarsi) e il *leader* è eletto dai membri del partito attraverso un voto postale; la percentuale minima di voti

*with demonstrable drive, independence, integrity and with “big ideas” of their own*²⁹². Considerata in questi termini la dimensione presidenziale del potere del Primo Ministro ha origine da una naturale evoluzione dal centro del sistema (che giustifica anche la mancanza di adattamenti formali) scaturendo anche da una serie di valutazioni politiche per cui accettare la guida e l'esercizio di un energico potere da parte del Primo Ministro significa per i membri del *Cabinet* immunizzarsi da eventuali attacchi esterni (che nella logica del *two-party system* potremmo identificare con le alternative proposte dall'opposizione) e restare in carica²⁹³. Anche se formalmente la lotta per la conquista del potere

richiesta per l'elezione è il 50%. Nel partito Laburista, invece, il *leader* (eletto da un'assemblea costituita dalle *Trade Unions* e dalle altre organizzazioni esterne, dal *parliament party* e dai *constituency parties*) l'elezione si svolge annualmente se il partito è all'opposizione, su richiesta se, invece, è al governo.

²⁹² M. Foley, *The British Presidency*, p. 342. A proposito l'autore precisa altresì: «A party leader is no longer simply a front organisation for a party. By the same token, leaders are no longer just party leaders. Leading a major party is a necessary, but not a sufficient, condition to meet the requirements of contemporary political leadership. To be a prime minister, a leader has to prove in a most direct and immediate way that he or she is worthy of popular consideration as a leader of the British public as well as a leader of the British nation». Inoltre, sulla capacità di direzione del governo da parte del *leader* F. G. Marx precisa: «Il faut admettre *a priori* que le Premier Ministre a de la personnalité, qu'il a quelque valeur intellectuelle, et il est donc probable qu'il ne sera pas un président neutre, qu'il orientera la discussion, qu'il aura plus que les autres la possibilité d'exprimer son opinion, sur tous les sujets, sans que personne puisse lui retirer la parole!», F. G. Marx, *La Grande-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel*, cit., p. 39.

²⁹³ G. Allen spiega in questi termini la nuova situazione: «The truth is that once the leader is established the party needs its President more than the President needs his

esecutivo è ancora una competizione partitica, in realtà la figura centrale nella “corsa al potere” è rappresentata dai *leaders* proprio come accade nelle campagne elettorali dei regimi presidenziali²⁹⁴. La *British Presidency* è, in conclusione, una realtà di cui bisogna necessariamente tener conto in un’analisi realistica del sistema britannico²⁹⁵ e il modo migliore per accostarsi al tema è quello di non considerare questo nuovo corso della politica nel Regno Unito come un “surrogato” della forma di governo presidenziale U.S.A.. Come suggerito dallo stesso autore, infatti, nonostante siano innegabili i parallelismi con il presidenzialismo americano, la *British Presidency* trova il suo fondamento nella struttura del sistema istituzionale britannico (ovvero rappresenta una dimensione della sua evoluzione favorita soprattutto da una molteplicità di sviluppi politici) e ancor più nella mutevole natura della *British Constitution*. Per

party. This puts a modern UK President in a very strong position – parties have to tolerate far more from their leader. Any modern party now has to think ever more carefully than before about the consequences to itself of separating from its Siamese twin. Parties could themselves be mortally wounded in the separation process.», G. Allen, *The Last Prime Minister.*, cit., p. 42.

²⁹⁴ A tal proposito, G. Allen dopo aver precisato: «[...] those interested in influencing politics must seek an entry not via the cabinet but via a member of the *UK Presidential staff*», espone una serie di similitudini con la Presidenza U.S.A.. Per maggiori dettagli vedi G. Allen, *ivi*, pp. 34 ss..

²⁹⁵ In particolare, a suo dire, accettare l’analogia presidenziale significa pervenire a «better understanding of the political forces and dynamics shaping the contemporary British premiership. [...] By taking the comparison seriously, it is possible to draw out the interpretive and explanatory potential of a phenomenon that normally remains concealed by the careless use of categories or by a cultural prejudice against anything that is apparently alien to the British system», M. Foley, *The British Presidency*, p. 24.

cui, riprendendo fedelmente le sue parole, *it is no exaggeration to declare that the British premiership has to all intents and purposes turned, not into a British version of the American presidency, but into an authentic British presidency*²⁹⁶.

Tuttavia, se da un lato le considerazioni appena sviluppate rappresentano un chiaro invito ad accettare la nuova dimensione della politica britannica dall'altro, esse inducono ad un'ulteriore riflessione sugli effetti e, eventualmente, sulla compatibilità della *British Presidency* con i tradizionali meccanismi del governo di partito che hanno da sempre contraddistinto il funzionamento della forma di governo nel Regno Unito. Più specificamente, è giusto interpretare l'emersione di una *British Presidency* come il declino irreversibile del tradizionale modello del *party government* (e, quindi, considerare nuovi modelli di funzionamento della forma di governo) o, con riferimento ad essa, è più corretto valutare gli effetti dei mutamenti intervenuti nei termini di una “*sfida che il potere individuale pone per il governo di*

²⁹⁶ Così M. Foley, *ivi*, p. 26. E, ancora, (p. 331): «The comparability that has come to exist does so at a level that transcends the constitutional differences within the two systems. Their separation is still significant, but the changes in the politics of the British premiership have now had the effect of pulling the conditions and properties of British political leadership in the same direction as the contemporary evolution of the American presidency. These forces underlying the presidency's development are now so clearly evident in the British context that they provide compelling grounds for establishing the existence of what is to all intents and purposes a *de facto* British presidency». Tuttavia, come preciserà in seguito (p. 332): «The cabinet may be modified, adapted and even diminished, but it never disappears. It remains the pole star of British government. Views of it may change, but it is always assumed to be there as an active force and as a working principle of government».

*partito*²⁹⁷? A questa domanda ha inteso rispondere l'indagine del politologo P. Webb condotta attraverso uno studio incrociato delle variabili solitamente ritenute caratterizzanti il modello di governo di partito con gli effetti che le dinamiche di un processo di presidenzializzazione *de facto*²⁹⁸ hanno avuto su di esse. Considerando il suo approccio, potremmo definire l'indagine di Webb contestualmente "introspettiva" e "estimativa": introspettiva, in quanto il punto di partenza da lui assunto sono le componenti del tradizionale modello britannico del *party government*, ovvero: 1) tutte le decisioni di governo dovrebbero essere prese da individui scelti in elezioni condotte lungo linee partitiche; 2) le politiche pubbliche devono scaturire chiaramente dai partiti (o da definite coalizioni di partiti); 3) le posizioni del governo derivano dal sostegno interno al partito, piuttosto che riflettere quelle che hanno portato al successo elettorale²⁹⁹; estimativa perché il suo obiettivo è quello di valutare se e in che modo l'ampliamento delle risorse in capo al *leader* dell'esecutivo, la maggiore autonomia della *leadership* e la personalizzazione delle campagne elettorali (variabili tutte direttamente ascrivibili alla logica funzionale di un

²⁹⁷ Così, P. Webb, *La "Presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in Riv. It. di Scienza Politica, anno XXXIV, n. 3, dicembre 2004, p. 349.

²⁹⁸ Anche Webb, come Foley, accoglie il concetto di presidenzializzazione nella sua accezione di "processo", nel senso che anch'egli nello studio del fenomeno considera immutate le variabili formali-costituzionali della forma di governo concentrando piuttosto l'attenzione sulle dinamiche che consentono di individuare un'analogia presidenziale in un contesto istituzionale *de iure* parlamentare.

²⁹⁹ P. Webb, *La "Presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, cit., p. 348.

presidenzialismo *de iure*) abbiano contribuito a forgiare in senso presidenziale le dinamiche del modello istituzionale di riferimento senza metterne in discussione gli elementi giuridico-formali. Anche per Webb, il punto focale del percorso argomentativo è rappresentato dai mutamenti che hanno interessato la concezione e la fisionomia della *leadership* e le conseguenze che da ciò sono derivate sulle principali componenti istituzionali interessate e cioè: l'esecutivo, il partito e l'elettorato. Le sue osservazioni non sono diverse rispetto a quelle di Foley nel senso che anch'egli individua variabili chiaramente presidenziali nel funzionamento della forma di governo pur precisando, rispetto allo specifico problema della sopravvivenza o meno del governo di partito, che i bisogni e le logiche della politica moderna hanno eroso senza dissolvere completamente il ruolo dei partiti politici a favore di *leadership* fortemente personalizzate o *rectius* presidenzializzate (come è, appunto, accaduto con M. Thatcher e T. Blair). Nella realtà, infatti, il governo di partito sopravvive pur funzionando con meccanismi parzialmente diversi rispetto a quelli tradizionali e una prova di ciò può essere rinvenuta considerando come *i partiti parlamentari e i gabinetti possono, in certe circostanze, ritorcersi contro i leader individuali e, occasionalmente, farli cadere dall'alto del loro piedistallo*³⁰⁰. Alle

³⁰⁰ Così, P. Webb, *ivi*, 373. Inoltre, sull'importanza dei partiti nel definire gli equilibri della forma di governo concorda anche J. Hopkin il quale dopo aver precisato come la coesione interna del partito di maggioranza sia la condizione necessaria e irrinunciabile per garantire al premier britannico e al suo cabinet l'esercizio dei poteri formali e informali, più specificamente a proposito della tesi della presidenzializzazione scrive: «la posizione del primo ministro non viene rinforzata da regole costituzionali come l'investitura personalizzata o la sfiducia costruttiva: egli può essere dimesso con un

semplice voto di sfiducia. È chiaro che l'ipotizzata presidenzializzazione del parlamentarismo britannico ha più a che fare con le prassi organizzative dei partiti politici che con la Costituzione. [...] È vero che, a livello organizzativo, le risorse a disposizione del primo ministro sono aumentate in modo esponenziale, già durante il mandato della Thatcher, ma soprattutto dal 1997 in poi [...] il che fornisce al capo del governo un vantaggio importante rispetto ai suoi parlamentari nei campi della comunicazione politica e dell'elaborazione delle politiche pubbliche. Nonostante tutto ciò, il parlamento mantiene importanti poteri di controllo, oltre alla facilità con cui un governo può essere sfiduciato. Perciò la forza del primo ministro dipende in gran parte dalla sua gestione del rapporto con il gruppo parlamentare nei Comuni», J. Hopkin, Regno Unito, in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 142ss. Sulla stessa linea nel sostenere l'importanza del Cabinet e del partito come elementi si sostegno irrinunciabili nel garantire il successo del Premier si colloca O. Massari il quale riflettendo sui principali poteri esercitati dal Primo Ministro inglese e a cui solitamente si rimanda per dare un fondamento alla tesi della presidenzializzazione, scrive: «La formula che meglio esprime la natura e l'essenza del potere del primo ministro è quella di “*leadership by consent*”. Il premier è forte solo se ha capacità di guida, di direzione, di gestione, ma sempre nell'ambito del consenso da parte dei suoi colleghi di governo e del partito. Un premier può essere autoritario, accentratore quanto vuole, ma solo e finché lo permette il collettivo di governo e di partito», O. Massari, *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, in G. Pasquino (a cura di), *I capi di governo nelle democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2005, p.109. Ancora, sull'importanza dei partiti nel determinare la rilevanza istituzionale del Primo Ministro si sofferma anche O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., pp. 43-44: «I diversi esiti della lotta partitica interna possono determinare un'oscillazione tra il modulo monocratico del *Prime Minister Government* e la gestione collegiale dell'indirizzo politico attraverso il ruolo prevalente del Cabinet. A fasi in cui il *Premier* è più forte *nel partito* si alternano fasi in cui è meno forte. Nel primo caso accentra il potere di direzione politica e oscura il rilievo del *Cabinet*, nel secondo caso è invece costretto a scendere a patti con le correnti del partito che gli sono meno vicine

campagne elettorali personali più che propriamente partitiche³⁰¹, nonché all'influenza che, grazie al suo successo elettorale, il leader può

e di conseguenza il centro propulsivo dell'indirizzo politico ritorna ad essere il *Cabinet*, cioè l'organo collegiale dove sono rappresentate tutte le componenti del *Party Government*. Quali che siano le oscillazioni rimane inteso però che il Primo Ministro è tale *solo se controlla la maggioranza del partito*: controllo che potrà essere più o meno saldo – e da ciò dipende il fatto che si passi dal Governo di gabinetto al Governo del Primo Ministro, e viceversa – ma che deve comunque sussistere, pena la perdita della *leadership* dell'esecutivo. Il giudizio popolare di responsabilità politica non si riferisce dunque né all'attività specifica del singolo parlamentare né alla figura particolare del *Premier*, bensì alle scelte complessive d'indirizzo adottate dal partito cui i singoli parlamentari ed il *Premier* si raccordano. Nel sistema inglese il soggetto portatore dell'indirizzo politico ed il centro d'imputazione della responsabilità politica è il partito che ha vinto le elezioni; e ciò nonostante la dinamica «duellistica» della competizione elettorale sempre più spesso tenda a contrapporre, in luogo dei partiti diversi, i *leaders*, di questi». Infine, G. G. Carboni per sottolineare la stretta dipendenza del Primo Ministro dal partito paragona il *premier* privo del sostegno partitico a un *re privo di scettro*, in G. G. Carboni, *Da Blair a Brown: il dinamismo delle riforme costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008-II, p.720.

³⁰¹ In effetti un cambiamento rilevante nel modo di condurre le campagne elettorali si è avuto nel Regno Unito a partire dal 1979 quando i Conservatori di Margaret Thatcher “ristrutturarono” il loro modo di fare propaganda politica in base alle moderne tecniche politiche di mercato. A partire dal 1987 per entrambi i partiti le connotazioni delle campagne elettorali sono nettamente distinte rispetto a quelle tradizionali concentrandosi prevalentemente sul ruolo e l'attrattiva personale del leader partitico (per i laburisti è stata determinante in tal senso la leadership di Neil Kinnock (1983-1992)). Tuttavia, se da un lato la presidenzializzazione dei processi elettorali ha degli effetti positivi per i leaders in termini di accrescimento del loro potere dispositivo, anche in base a una maggiore autonomia dall'influenza dei rispettivi partiti, dall'altro, è pur vero che la forte enfasi posta su di essi dalle moderne campagne elettorali ne ha accresciuto la vulnerabilità. Infatti, soprattutto nei periodi in cui il consenso elettorale

esercitare nella definizione del programma di governo³⁰² e nell'organizzazione partitica e ministeriale³⁰³ (variabili tutte in netta

inizia a vacillare, l'opposizione ne potrebbe approfittare per tornare alla carica giudicando il momento propizio per insistere il più possibile sui difetti della personalità del *leader* e cercare di conquistare il favore di quella parte dell'opinione pubblica che ha manifestato il malcontento (prova sia, in tal senso, il crollo politico della Thatcher). Per maggiori dettagli su questi aspetti, vedi P. Webb, *La "Presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, p. 355 ss. e G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 135 ss..

³⁰² Su questo aspetto P. Webb, evidenzia come in realtà ci sia sempre stata una differenza nell'autonomia decisionale dei *leaders* Conservatore e Laburista. Infatti, mentre il *leader* Conservatore ha sempre goduto di una considerevole autonomia in materia di *policy making*, il *leader* laburista vi ha potuto contare solo a partire dalla metà degli anni '80 e grazie all'influenza di *leaders* come Neil Kinnock e ancor più Tony Blair. Vedi P. Webb, *ivi*, pp. 360 ss..

³⁰³ A proposito è importante considerare il processo di rafforzamento dell'esecutivo a Whitehall che è stato considerato la base istituzionale del fenomeno della presidenzializzazione avendo portato a un accrescimento delle risorse istituzionali a disposizione del primo ministro. La creazione di un *Whitehall centre* (che ha conosciuto un considerevole sviluppo soprattutto con la *premiership* di Blair) ha indubbiamente indebolito la capacità decisionale del *Cabinet* come organismo collettivo a favore di comitati del gabinetto e di comitati ministeriali *ad hoc* e ha notevolmente incoraggiato il ricorso alla pratica di accordi bilaterali tra il Primo Ministro e i singoli ministri. Strutture centrali della nuova fisionomia dell'esecutivo sono il *Prime Minister's Office* (in cui il primo ministro si avvale principalmente del contributo di *special advisers* contribuendo in tal modo a rafforzare l'analogia con il Cabinet statunitense) e il *Cabinet Office*. Per maggiori dettagli soprattutto sulle funzioni e la fisionomia assunta da queste strutture durante la *premiership* di T. Blair vedi, R. Heffernann, P. Webb, *The British Prime Minister: Much More Than "First Among Equals"* in T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, cit., pp.

contrapposizione con i criteri fondamentali del governo di partito suindicati) fa da contraltare il peculiare rapporto tra leader e partito ovvero un rapporto di “congenita reciprocità”³⁰⁴ in cui, nonostante le apparenze, l’elemento forte è rappresentato proprio dal partito (che è anche l’unico legittimato a ristabilire l’equilibrio in caso di necessità). La crescente autonomia del leader non è, infatti, un elemento strutturale dello schema di governo (che resta una forma di *parlamentarismo tradizionalmente assai partitizzato*³⁰⁵) ma piuttosto essa va interpretata

34-37. Tuttavia, sinteticamente i due autori descrivono la funzione del *Whitehall centre* in questi termini: «This centre no longer simply arbitrates inter-governmental disputes, but now prioritizes issues, manages business, and helps determine departmental priorities. A strong, proactive centre provides a prime minister with the means to intervene across Whitehall where he or she chooses, supplementing without necessarily supplanting the work of departments, directing them in certain areas, agenda-setting in others».

³⁰⁴ Su questo punto vedi, tra gli altri, O. Massari, *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, cit.. In particolare, l’autore individua in questo rapporto il punto di forza del Premier britannico rispetto al Presidente U.S.A.. A suo dire, infatti, proprio la possibilità che il Primo ministro inglese ha di controllare, attraverso il suo partito, la maggioranza parlamentare garantisce il controllo dell’esecutivo sul legislativo il che, invece, sembra una circostanza di difficile realizzazione in un sistema presidenziale dove il Presidente (soprattutto nei casi di governo diviso) difficilmente può disporre del sostegno della maggioranza parlamentare.

³⁰⁵ P. Webb, *La “Presidenzializzazione” e l’erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, p. 373. Sulla qualificazione del modello inglese come “governo di partito” concorda anche O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell’interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., pp.40ss. A sostegno della sua posizione l’autore scrive (p.42): «Sebbene spesso si asserisca che l’esperienza parlamentare inglese si è evoluta verso un «Governo del Primo Ministro», in realtà il

come la risposta al crescente bisogno dei partiti di adeguarsi alle nuove logiche della politica interna e internazionale³⁰⁶. Di conseguenza, più il leader si mostrerà in grado di adeguarsi a queste logiche adottando uno stile di governo che, al di là del successo personale, apporti benefici al partito in termini di riscontro elettorale, più risulterà consolidata la sua posizione e maggiore sarà la libertà di azione ad esso riconosciuta. Insomma, più il punto di equilibrio all'interno del rapporto si sbilancerà

Premier è tale non tanto per volontà diretta del corpo elettorale, quanto per volontà del partito che ha vinto le elezioni».

³⁰⁶ In effetti, questa è una differenza fondamentale rispetto al presidenzialismo *de iure* americano dove la crescente autonomia del capo dell'esecutivo e il rafforzamento dei suoi poteri derivano direttamente dai caratteri strutturali del sistema di governo e, principalmente, dalla natura dualistica della forma di governo, dall'operare del principio di separazione dei poteri e dalla mancanza di una ben definita organizzazione partitica che possa incidere in qualche modo sull'operato del *leader*. Nel caso del Regno Unito, che dal punto di vista formale-costituzionale resta un modello parlamentare, i cambiamenti intervenuti a livello del potere esecutivo e che rendono plausibile l'analogia presidenziale rappresentano, invece, il frutto di una serie di trasformazioni sopraggiunte sia a livello sociale (si pensi, ad esempio, alle rilevanti innovazioni che hanno interessato la struttura dei media e il ruolo ad essi attribuito nella conduzione dell'attività politica) sia a livello statale (degnò di nota è al riguardo il processo di internazionalizzazione della politica che ha contribuito ad attribuire maggiore rilevanza istituzionale proprio ai Capi dell'esecutivo). Proprio questa differenza giustifica la permanenza dei principali meccanismi istituzionali in un sistema che dal punto di vista dinamico-funzionale ha fatto registrare importanti variazioni. A proposito del modo in cui i partiti rispondono alle logiche della presidenzializzazione, P. Webb precisa: «La tesi della presidenzializzazione implica che i partiti modificheranno i propri stili e strutture delle campagne elettorali se percepiscono che un aumento del *potenziale* di voti sia influenzato dalle valutazioni sulla leadership», P. Webb, *ivi*, p. 355.

a favore del leader (grazie alla sua abilità di coniugare interesse personale al mantenimento della carica e interesse del partito a rafforzare o comunque a mantenere una solida base elettorale) più forte sarà la percezione di una progressiva erosione del ruolo dei partiti come elementi centrali nel funzionamento della forma di governo³⁰⁷. *British Presidency* e *party government* possono, dunque, coesistere anche se l'emersione dell'una ha inevitabilmente condotto a una riorganizzazione dell'impianto teorico dell'altro, incentivando l'elaborazione di nuovi criteri per le logiche distributive del potere e delle competenze istituzionali.

Graham Allen - Sull'esistenza di una *British Presidency* al centro del tradizionale *modello Westminster* concorda anche Graham Allen³⁰⁸ ma,

³⁰⁷ Su questo punto importanti per comprendere l'essenza del rapporto tra *leader* e partito nella realtà contemporanea sono le osservazioni di P. Webb che scrive: «... i partiti sono vincoli, oltre che risorse. I leader devono usare sia la prospettiva del premio che la minaccia della punizione, la famosa carota e il bastone, per gestire e controllare i loro sostenitori parlamentari. Con questi mezzi, i primi ministri che godono di popolarità e di molte risorse possono dominare i propri partiti», P. Webb, *ivi*, p. 359-360.

³⁰⁸ Secondo l'autore, infatti, «the Prime Ministerial model is no longer the best way of understanding the way in which Britain is governed. [...] Although no set of founding fathers consciously sat down and agreed we were to have a UK Presidency, I hope to make it evident that *unplanned and imperfect as it is, we are for all intents and purposes ruled by a hidden Presidency*» e, ancora, «My argument is not that a British Presidency should exist but that it *already exists*, and that it exists in a form that has never been legitimized or adequately checked and balanced and that we should now look to accomplish both of those tasks. The US Presidency sprang all but fully-fledged from the constitutional settlement of 1788 that consciously sought to inhibit it. The UK

a differenza di M. Foley, le conclusioni alle quali giunge l'autore sulla necessità di riconoscere l'esistenza di questa nuova dimensione della politica britannica sono completamente diverse. Infatti, pur accogliendo la tesi di Foley sull'origine della dimensione presidenziale, ovvero, pur riconoscendo egli stesso che la connotazione in senso presidenziale del potere del Primo Ministro può essere sostanzialmente ricondotta a un mutamento nella concezione della *leadership* e, più precisamente, nel rapporto venutosi a creare tra il leader e il partito (e, quindi, tra il Premier e il Cabinet) in seguito a una serie di rilevanti mutamenti istituzionali e socio-politici³⁰⁹ l'autore, a differenza del primo (che incita a un riconoscimento *de facto* della *British Presidency* senza addurre proposte di riforma rispetto all'impianto costituzionale) associa il riconoscimento della "dimensione presidenziale" a un riconoscimento formale della *UK Presidency*³¹⁰ e, inevitabilmente, a una trasformazione

Presidency institutionally is a giant surrounded by pygmies, not bound by anything more tangible than convention – the very nightmare that motivated the founding fathers in the US» Vedi, G. Allen, *The Last Prime Minister*, cit., pp. 11-12 e p. 59.

³⁰⁹ In particolare, tra i fattori che avrebbero consentito la nascita e il consolidamento di una UK Presidency, G. Allen indica: «The centralisation of power in British politics; the role of modern media; the end of cabinet government; the evolution of political parties; the ethos of the civil service; the weakening of ideology/personalisation of politics», G. Allen, *ivi*, p. 23.

³¹⁰ Significativa è la descrizione fornita da Allen della UK Presidency attraverso il ricorso alla qualificazione di "monopolio politico". Riprendendo le sue parole, l'autore scrive: «Viewed in economic terms the British political system can be characterised as a *political monopoly* – all power controlled by one player, the UK Chief Executive. In a market this would lead to massive distortion and the inability and unwillingness to respond to its customers, the ability to rig the terms of trade, dictate to suppliers and

dell'attuale *settlement democratico* con il passaggio da una forma di governo parlamentare a una semiparlamentare³¹¹. In effetti, la definizione razionale dei poteri del Primo Ministro non si risolverebbe in una semplice elencazione chiarificatrice sulle sue competenze effettive (che pure avrebbe, indiscutibilmente, il merito di stabilire quali sono i poteri legittimi del *premier* precludendo la possibilità di eventuali attacchi personali contro le persone che ricoprono la carica in un dato momento storico accusate di esercitare poteri *ultra vires*)³¹² ma

exclude competition – all of which are evident today in UK politics. To restore health to the market the economist's answer would probably involve a division of the political monopoly into a plurality of independent competing institutions working to a publicly available set of regulations. While creating the perfect political market may be unattainable we certainly can and must make massive improvements before perfection even threatens». Inoltre, quanto ai motivi che dovrebbero incentivare al riconoscimento di un esecutivo forte l'autore precisa: «We need a strong executive for several reasons, most importantly: the need for prompt and decisive executive action in the modern political world; the need for clear and authoritative communication to the public; the requirement for “joined-up” government or effective co-ordination of public sector activity; the opportunity Britain has to influence global developments», G. Allen, *ivi*, p. 21 e pp. 45 ss..

³¹¹ Come M. Foley, anche G. Allen non associa la UK Presidency alla realizzazione nel Regno Unito di una forma di governo presidenziale modello U.S.A.. A differenza di quest'ultimo sistema, infatti, al Capo dell'esecutivo, seppure eletto direttamente, non sarebbe attribuita la funzione di Capo di Stato che resterebbe una prerogativa della monarchia.

³¹² A proposito del riconoscimento formale della UK Presidency, l'autore precisa, altresì: «to recognise and make more effective the power of the British Presidency should not be mistaken for an acceptance of unitary power. While the UK President may be the chief of the executive and rightly sets the strategy, the execution of policy itself has to be devolved and localised to be effective. Even the flattest Prime

avrebbe effetti ben più incisivi sull'impianto costituzionale del sistema di governo. Il fulcro della questione si sposterebbe, infatti, dal riconoscimento formale della vasta gamma di competenze rientranti nella sfera d'azione del Primo Ministro alla legittimità democratica di questa figura istituzionale che, nonostante la sua centralità nella politica britannica, gode di una legittimazione elettorale solo indiretta (come, d'altronde, è giusto che sia in un sistema parlamentare). Di qui, la proposta di introdurre un canale di legittimazione democratica distinto per l'elezione del Capo dell'esecutivo (ovvero dello UK President), fermo restando la posizione del monarca (che continuerebbe a ricoprire la sua funzione di Capo dello Stato)³¹³ e il rapporto di fiducia tra esecutivo e legislativo (per cui *aut simul stabunt aut simul cadent*)³¹⁴. Naturalmente, come è possibile percepire immediatamente, il riconoscimento *de iure* della UK Presidency, ovvero, un riconoscimento realizzato attraverso l'attuazione di queste proposte, produrrebbe una radicale trasformazione del contesto istituzionale di riferimento, inducendo a una trasmigrazione della forma di governo nell'alveo delle forme di governo dualiste. Ma perché Allen si spinge oltre il riconoscimento *de facto* della dimensione presidenziale, o meglio, quali sono, a suo dire, gli effetti positivi e irrinunciabili associati a un

Ministerial learning curve ultimately concludes that even the most powerful office in the UK requires strong and effective political institutions working with it in order to deliver on the ground», G. Allen, *The Last Prime Minister.*, cit., pp. 51-52.

³¹³ Vedi G. Allen, *ivi*, p. 73.

³¹⁴ Su questo aspetto vedi la proposta di legge presentata in Parlamento da G. Allen in qualità di membro della House of Commons il 28 novembre 2001, vedi G. Allen, *ivi*, pp. 83-88.

riconoscimento *de iure* della UK Presidency? Le conseguenze associate dall'autore a questa innovativa "mossa costituzionale" sono diverse e coinvolgono le principali componenti del sistema istituzionale. Infatti, l'elezione popolare diretta del Capo del Governo non si limiterebbe ad attribuire un fondamento democratico alla carica dello UK President ma "ristrutturerebbe" in senso più democratico l'assemblea parlamentare e, in particolare la House of Commons (che potrebbe acquisire nuova vitalità ponendo definitivamente fine alla sua posizione di *chambre d'enregistrement* delle misure adottate dal Cabinet, o meglio, dal *Premier*)³¹⁵, il governo tanto a livello centrale come a livello locale (dando finalmente slancio alle proposte dei ministri e degli amministratori locali per troppo tempo sopite dalle logiche di un assetto verticistico del potere esecutivo), e stimolerebbe, altresì, la partecipazione dei cittadini alla vita politica³¹⁶ ravvivando il ruolo dei

³¹⁵ Sulle modalità con cui un forte potere esecutivo da parte del *Premier* ha inciso sull'esercizio delle funzioni parlamentari dando vita a ciò che G. Allen definisce *the biggest democratic deficit in British politics*, vedi G. Allen, *ivi*, pp.74 ss. L'autore propone inoltre una sintesi efficace dell'attuale situazione del Parlamento scrivendo (p.19): «Legislators evolved into *rubber stamps for executive laws* and now have become mere appendages at their own elections, being grateful for the pre-election photo opportunity with the Presidential candidate every four years» e (p.75): «not only the cabinet but the *House of Commons itself has now become part of the "dignified" rather than the "efficient" part of the unwritten constitution*, something unthinkable when Walter Bagehot coined the term during the high summer of parliamentary government, 150 ago».

³¹⁶ Su questo aspetto G. Allen precisa: «The reverberation of such a change would be felt in every corner of political life. People would begin to re-engage in civil and political society. Politics would be again exciting, everyone would have a reason to

partiti (che ritornerebbero ad essere i protagonisti non solo formali ma anche sostanziali delle campagne elettorali)³¹⁷.

Richard Heffernan - Una posizione ancora diversa rispetto al tema della presidenzializzazione della politica britannica è quella di Richard Heffernan³¹⁸ che, prendendo le distanze dall'approccio dinamico-funzionale che caratterizza l'analisi di M. Foley (e che ha portato a sostenere l'esistenza di una *British Presidency* seppure *de facto*), basa il suo studio del fenomeno considerando fattori esclusivamente strutturali-formali. Tuttavia, la scelta di Heffernan per questa tipologia di criteri (totalmente diversi dalle variabili più propriamente politologiche considerate da Foley) deriva direttamente dal differente inquadramento teorico che l'autore fa del tema della presidenzializzazione. Infatti, la concezione che l'autore ha della presidenzializzazione non è quella di un processo graduale che, a costituzione invariata e complice l'influenza di

participate, Parliamentary and local elections could mean something again – a real attack on political cynicism could be mounted and local activity and public service could become respected once again rather than disparaged», G. Allen, *ivi.*, p. 72.

³¹⁷ Dalla definizione formale dei poteri del Primo Ministro deriverebbe, insomma, come previsto dallo stesso Allen la prima vera stesura unitaria della British Constitution. Riprendendo le sue parole, l'autore scrive: «The delineation of the key office would mean all the main institutions of politics had been defined in law, the Presidency being the last. All the parts of the jigsaw would be in place, putting them together would reveal to the public for the first time their own British Constitution!», G. Allen, *ibidem*.

³¹⁸ R. Heffernan, *Why the British Prime Minister Cannot be a President: Comparing Constitutional Imperatives in Britain and America*, in *Parliamentary Affairs*, 2005, pp.53 ss..

una serie di circostanze (perlopiù politiche), porta ad un notevole accrescimento del potere del Capo dell'esecutivo ma, basandosi su un'interpretazione più *ad litteram* del termine "presidenziale", quella di rinvenire una "dimensione presidenziale" nella connotazione del potere primo ministeriale, una diretta conseguenza dell' effettivo parallelismo che un'attenta analisi comparativa consente di individuare tra le funzioni e la posizione istituzionale del Capo dell'esecutivo nel sistema presidenziale (nel caso specifico, il Presidente americano) e il Premier britannico. Come Foley, tuttavia, anche Heffernan si propone di studiare il fenomeno "a costituzione invariata", nel senso che egli valuta la possibilità di ravvisare un "accostamento istituzionale" tra il Presidente U.S.A. e il Premier britannico considerando immutato l'impianto costituzionale del sistema di governo. Pur riconoscendo la possibilità di individuare caratteristiche comuni ai due sistemi rispetto alle funzioni e alla visibilità istituzionale delle personalità che occupano il vertice dell'esecutivo (si pensi, ad esempio, al ruolo che essi hanno nella determinazione dell'indirizzo politico, o alla centralità loro riconosciuta nel rapporto con gli altri attori istituzionali e nella gestione dell'apparato amministrativo) egli si oppone strenuamente alla tesi della presidenzializzazione, individuando il limite invalicabile per un accostamento comparativo tra il sistema U.S.A. e quello parlamentare inglese proprio nei fattori che delineano i modelli di governo dal punto di vista strutturale- formale. Se, infatti, l'influenza di fattori contingenti (tra cui spicca, soprattutto, il processo di personalizzazione della politica associato non di rado alla peculiare personalità di alcuni *leaders* come Mrs Thatcher e Tony Blair) ha consentito un significativo processo di verticalizzazione del potere in seno all'esecutivo che ha

favorito la figura del Premier dando vita all'analogia presidenziale, si tratta di una similitudine solo apparente che può essere facilmente smentita dal *constitutional framework* tanto del sistema inglese quanto di quello americano³¹⁹. La prima differenza fondamentale tra i due ordinamenti costituzionali su cui si fonda anche la scelta per diversi modelli di organizzazione e distribuzione del potere tra i vari organi dello Stato-apparato, è stata individuata da Heffernan nel loro assetto organizzativo: Stato federale di origine associativa gli U.S.A., Stato unitario (nonostante i recenti processi di *devolution*) il Regno Unito³²⁰. Inoltre, quanto alle differenze più strettamente formali rinvenibili nel funzionamento delle due distinte forme di governo che l'autore in questione reputa rilevanti per escludere qualsiasi ipotesi di metamorfosi del sistema britannico, rilevano le seguenti: 1) Il Presidente statunitense

³¹⁹ Per una sintesi efficace sui principali elementi di differenziazione vedi, tra gli altri, F. G. Marx, *La Grande-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel*, cit., pp. 43-45.

³²⁰ Come è stato rilevato anche da A. Torre e J. Frosini l'assetto federale dell'ordinamento statunitense ha costituito un limite per i poteri del Presidente il quale, ad esempio, resta completamente escluso dal procedimento di revisione costituzionale (l'articolo V della costituzione federale dispone, infatti, che essa può essere modificata soltanto attraverso una maggioranza di due terzi dei componenti di entrambi i rami del Congresso o mediante la convocazione di un'apposita convenzione costituzionale deliberata da due terzi degli Stati membri della federazione). Al contrario, la storia costituzionale del Regno Unito evidenzia come il Premier e, più in generale il Cabinet, partecipa attivamente e, anzi, costituisce un elemento determinante nel processo di trasformazione e innovazione della *British Constitution* (per cogliere la differenza può essere sufficiente anche solo considerare le rilevanti innovazioni, tra cui il processo di *devolution*, l'incorporazione della CEDU, la nascita della Corte Suprema del Regno Unito, ecc., direttamente riconducibili al programma riformatore del *New Labour* di Tony Blair), vedi A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her "President"*, cit., pp. 42 ss..

è eletto direttamente mentre il Premier britannico gode di una legittimazione democratica solo indiretta³²¹; 2) L'operatività del

³²¹ In realtà, a ben vedere, la differenza tra i due Capi di governo basata su questo criterio subisce qualche attenuazione. Indubbiamente la legittimazione democratica del *Premier* britannico è indiretta (anche se è fuori discussione che a causa della struttura bipartitica del sistema politico e della peculiare convenzione per cui vi è coincidenza tra la carica di *leader* partitico e quella di Primo Ministro, l'elettore votando per un partito o per l'altro già è a conoscenza della persona che ricoprirà la carica di *premier* in caso di vittoria) ma se il criterio qualificante di un'elezione diretta è individuato nella derivazione della carica dal suffragio universale, nemmeno il Presidente americano può ritenersi "direttamente eletto" essendo la sua elezione collegata al voto del collegio elettorale. Per cui, sarebbe più corretto affermare che entrambi i *leaders entrano in carica tramite un'elezione a base popolare* (Così, A. Torre, J. Frosini, *ivi*, p.55). Sulle modalità di investitura del Primo Ministro può risultare utile considerare le osservazioni di S. Ortino il quale, dopo aver definito la forma di governo britannica come un modello di *government by party in parliament*, espone la sua interpretazione del voto popolare. A suo dire, infatti, la vittoria elettorale non deve essere concepita soltanto come il successo del futuro capo del governo e dei futuri ministri ma anche come quello di tutti quei candidati del partito che sono riusciti a vincere nelle singole *constituencies*. Per questo: «il voto di investitura è un voto di investitura della maggioranza parlamentare, la quale, oltre ad un programma e ad una collocazione politica determinata, ha anche il suo leader e i suoi ministri precostituiti. È per questa ragione che in tale sistema non esiste distinzione tra gruppo parlamentare e dirigenza di partito, perché l'uno si risolve nell'altro e viceversa», S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna, 1994, p. 342. Inoltre, significative allo stesso proposito sono anche le osservazioni di J. Hopkin il quale riconduce per certi aspetti la nascita dell'analogia presidenziale a una sorta di "ignoranza costituzionale" relativamente ai meccanismi che garantiscono la designazione elettorale del *premier*. In effetti, la circostanza per cui *la formazione dei governi è una conseguenza quasi meccanica dei risultati elettorali* ha secondo l'autore favorito l'impressione che il primo ministro abbia una legittimazione elettorale di tipo presidenziale in tutti coloro che omettono di

principio di separazione dei poteri nel sistema statunitense garantisce l' "indipendenza istituzionale" del Presidente nei confronti del Congresso. Nel Regno Unito, al contrario, il Premier è legato all'assemblea legislativa dal rapporto di fiducia³²²; 3) Il presidente U.S.A., a differenza

prendere in seria considerazione al riguardo la peculiare organizzazione del sistema politico britannico nonché il sistema elettorale adottato, Vedi, J. Hopkin, *Regno Unito*, in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, cit., p.141. Sulla erronea percezione (in realtà, assai diffusa) di un investitura diretta del Premier si sofferma anche O. Massari, *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, cit., p.104. A tal proposito, l'autore precisa: «La dottrina del mandato elettorale non si estende alla persona del primo ministro. Essa si riferisce esclusivamente al partito e al suo programma elettorale. Tra i poteri del primo ministro non possono essere ricavati, dunque, quelli derivanti da una presunta e inesistente elezione diretta. Persino nel caso dei premier più decisionisti, come la Thatcher e Blair non si trova alcun riferimento, nei loro discorsi, a questa dimensione. Chi sceglie il primo ministro non è l'elettorato, ma anzitutto il partito. Tanto è vero che è lo stesso partito che può revocare persino il premier in carica. Con differenti regole, tanto il partito conservatore che quello laburista prevedono questa possibilità». Infine, sulla differenza tra i due Capi di governo un'altra precisazione si rende indispensabile. Essa attiene alla durata dei rispettivi mandati. Mentre non esiste alcun limite formale per il *Premier* britannico (prova siano al riguardo le lunghe *premierships* di M. Thatcher e T. Blair) il XXII emendamento della Costituzione federale americana (introdotto nel 1951 dopo i quattro mandati del Presidente Franklin D. Roosevelt) limita a due i possibili mandati presidenziali.

³²² La separazione del Presidente dall'assemblea legislativa può essere interpretata come un punto di forza a favore dell'esecutivo statunitense (se si considera la garanzia ad esso riconosciuta di restare in carica per l'intera durata del mandato) ma può essere contestualmente anche un punto di debolezza soprattutto quando dalle elezioni (distinte e separate da quelle presidenziali) scaturisce una maggioranza al Congresso di un colore politico diverso rispetto a quello del Presidente. Nell'ordinamento britannico,

del *Premier* britannico, non è il *leader* del proprio partito ³²³; 4) l'esecutivo guidato dal Presidente negli U.S.A. ha natura monocratica.

invece, il *Premier* pur essendo legato al parlamento dal rapporto di fiducia è comunque il capo della maggioranza politica per cui, anche in funzione della rigida disciplina partitica, potrà facilmente imporre al parlamento la sua linea d'azione ricorrendo eventualmente anche allo strumento dello scioglimento anticipato. Per maggiori dettagli su questi aspetti vedi R. Heffernan, *Why the British Prime Minister Cannot be a President*, cit., p. 59; A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her "President"*, cit., pp.47 ss. A proposito del potere di scioglimento riconosciuto al Primo Ministro, O. Massari esprime due importanti considerazioni. Innanzitutto, il potere di scioglimento non sarebbe un potere del solo Primo Ministro ma del *Cabinet* per intero (a suo dire, infatti, la teoria del potere di scioglimento affidato al Primo Ministro nasce da un malinteso della richiesta di scioglimento di Lloyd George nel 1918) e, poi, sarebbe del tutto italiana la percezione dell'esercizio del potere di scioglimento da parte del *Premier* come arma di deterrenza contro la propria maggioranza (in effetti, secondo l'autore, lo scioglimento anticipato del parlamento inglese va valutato considerando che tale assemblea legislativa, a differenza della maggior parte dei parlamenti, non ha una durata fissa ma solo una possibilità di durata fino a cinque anni. Ciò spiega, quindi, la possibilità riconosciuta al Primo Ministro di utilizzare tale strumento scegliendo la data elettoralmente più favorevole al suo partito), O. Massari, *I poteri del Primo Ministro inglese. Verso la presidenzializzazione?*, cit., pp.23ss.. Proprio relativamente al potere di scioglimento va, inoltre, precisato che il suo esercizio da parte del *Premier* è legato alla circostanza che questi detenga la leadership del partito; se, infatti, è messo in minoranza dal suo *parliamentary party* perde il potere di chiedere lo scioglimento. Sull'importanza del principio di separazione dei poteri nel sistema presidenziale e sulle differenze che esso genera rispetto al *modello Westminster* vedi, B. Ackerman, *La nuova separazione dei poteri*, Carocci editore, Roma, 2003, pp. 20ss..

³²³Tale condizione è giustificata dalle profonde differenze strutturali esistenti tra i sistemi politici dei due modelli istituzionali. A differenza dei partiti britannici, organizzati in base a una rigida struttura gerarchica e improntati al rispetto di una precisa e rigida disciplina che "esorta" la *membership* a coalizzarsi intorno al Capo

Diversa è la posizione del *Premier* britannico posto al vertice di un esecutivo collegiale³²⁴.

cercando di seguirne il più possibile le direttive, i partiti statunitensi presentano un elevato grado di mutevolezza e diversificazione *sia verticalmente* (con strutture presenti a livello statale e federale) *sia orizzontalmente* (con più stretto riferimento alle istituzioni statali e, in particolare, tra l'Esecutivo e il Congresso - con differenze a proposito di quest'ultimo tra la Camera dei Rappresentanti e il Senato - (così, A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her "President"*, cit., pp. 51). Tra gli altri, M. Volpi sintetizza i caratteri del sistema politico statunitense definendo i partiti che lo compongono *pragmatici, elettorali, non disciplinati e localistici*, M. Volpi, *Libertà e autorità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, p. 152. Sulle differenze esistenti nel rapporto con il partito tra un Presidente (in un sistema presidenziale) e il *Premier* (in un sistema parlamentare) vedi, B. Ackerman, *ivi*, pp. 33 ss..

³²⁴ Su questi aspetti, vedi R. Heffernan, *Why the British Prime Minister Cannot be a President*, cit., p.55. Nonostante la comune denominazione, il *Cabinet* statunitense non può essere associato al suo omonimo britannico e ciò per una serie di motivi tra cui rilevano, soprattutto, il mancato riconoscimento costituzionale- formale e la sua caratterizzazione di organo formato da persone nominate dal Presidente a suo piacimento (e, quindi, prive di una legittimazione elettorale autonoma) e a lui legate da un rapporto di fiducia personale. Per converso, il *Cabinet* britannico, anche quando evidentemente offuscato dalla peculiarità dello stile di governo di alcuni Primi Ministri resta, comunque, un'istituzione centrale del sistema di governo; non a caso, può ritenersi un organo formalmente riconosciuto (anche nell'ambito di una Costituzione flessibile quale è quella britannica) nonché, considerando il suo potenziale decisionale, la principale garanzia democratica contro ogni forma di esercizio "dispotico" del potere da parte del Premier. Ciò dà vita, in realtà, a una differenza fondamentale tra il Presidente U.S.A. e il Premier britannico. A differenza del primo, infatti, il Primo Ministro britannico (nonostante la pratica piuttosto recente di dotarsi anch'egli, sulla scorta del collega americano, di *special advisers* nell'ambito del Prime Minister's Office), allo scopo di tenere assieme una solida maggioranza parlamentare, è indotto a nominare membri del *Cabinet* gli esponenti più importanti e significativi del partito

parlamentare facendo così derivare la sua scelta più da valutazioni politiche che dalla competenza dei ministri. Per il Presidente americano, invece, non esistono tali vincoli tanto è vero che, a parte i membri derivanti dal controllo esercitato dal Senato, i ministri sono scelti liberamente e possono essere licenziati senza vincoli. La peculiarità di tale rapporto può rinvenirsi nella stessa denominazione dell'esecutivo americano cui solitamente si fa riferimento utilizzando il termine "amministrazione" che sottende, appunto, un rapporto gerarchico tra un potere politico e un potere derivato (non a caso, il Presidente è solitamente indicato come il *master* e i ministri come i suoi *servants*). Sulla differente natura del potere del Primo Ministro inglese in ordine alla formazione del Cabinet O. Massari precisa: «Il potere di nomina e revoca dei ministri da parte del primo ministro è un potere estremamente importante, ma più che come prerogativa costituzionale tipica di un presidente, viene esercitato nel contesto di condizioni e di vincoli politici che il premier deve valutare di volta in volta. Le dimissioni come potere di *dismissal*, inoltre, sono sì un'arma nelle mani del premier, ma come *resignation* possono costituire anche un'arma che può essere puntata contro di lui. E qualche volta può accadere che il colpo ferisca», O. Massari, *I poteri del Primo Ministro inglese: verso la presidenzializzazione?*, cit., p.109. Infine, sulla natura collegiale del Cabinet britannico, rilevanti risultano le osservazioni di Martin Burch e Ian Holliday i quali precisano: «...we can say that collective government still operates fully from time to time, and partially (in smaller groups of ministers) all the time on specific policy issues. In many ways, it simply has to, as the UK has neither a presidential institutional structure nor presidential institutional capacity. Thus, although bouts of prime ministerial dominance may infect particular governments now and then, they cannot be sustained because the system is not in essence presidential and is not designed to support them. The result is that British government exists, at the Centre, in permanent tension between individual (PM) and collective (cabinet) government, veering by time and issue from one tendency to the other. Under Blair, the resources of the PM have been increased, but the balance of the system as a whole has not been totally transformed. Thus, while there has clearly been substantial change, there has not been a devolution. Rather, the changes that have taken place are in keeping with UK traditions and practice», Martin Burch and Ian Holliday, *The Blair government and the core*

Considerati attentamente questi elementi di divergenza la comparazione è per Heffernan impossibile (e, quindi, di presidenzializzazione non si può parlare)³²⁵ e, per certi versi, soprattutto in caso di *premierships* particolarmente autorevoli³²⁶, si può addirittura giungere a intravedere

executive, in C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., p. 400.

³²⁵ Tra gli altri, considera improponibile la possibilità di accostare il governo presidenziale statunitense e il governo parlamentare inglese anche O. Chessa. In particolare, l'autore dopo aver fatto riferimento alla differenza sostanziale esistente tra le due forme di governo per cui *il modello americano è dualista, mentre quello inglese è monista* sintetizza la sua posizione scrivendo: «Per rimanere al raffronto tra Inghilterra e America, il modo e il contesto in cui operano il *Prime Minister* e/o il Cabinet nella prima non sono assimilabili, neanche per grandi linee, alle modalità di azione politica del *President* nella seconda. E ancora: mentre nel sistema inglese il giudizio del corpo elettorale sulle politiche è unico, perché investe contemporaneamente il parlamentare, il partito di appartenenza e il *Premier*, nel sistema americano è molteplice e disgiunto: le figure del *President*, del senatore e del membro della *House of Representatives* sono ben distinte funzionalmente e, perciò, suscettibili di valutazioni assai differenziate, anche in virtù della divaricazione cronologica degli appuntamenti elettorali che le ri riguardano.», in O. Chessa, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, cit., p. 59.

³²⁶ Efficaci nel considerare il grado di autorevolezza di cui può disporre un Premier possono risultare le osservazioni di C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution*, cit., p. 387. I due autori, valutando l'incremento del potere primo ministeriale con i governi Thatcher, giungono alla conclusione che, a prescindere dal caso specifico l'autorità del Primo Ministro può subire un considerevole incremento ogni qualvolta egli può contare su *a secure political base, a clearly envisaged set of political objectives, single-mindedly pursued, and a determination to act in a leadership role rather than foster consensus*.

un potere maggiore nelle mani del Premier britannico (rispetto al Capo di governo statunitense)³²⁷ favorito dal mancato “imbrigliamento” dei

³²⁷ A tal proposito, R. Heffernan e P. Webb scrivono: «Recent changes in political leadership, particularly “the enhanced emphasis upon individual leadership, personal communications and presentational style” demonstrate that the UK prime minister, especially when the office is held by a well resourced and authoritative political actor, is in a very strong position to be more than simply first among equals. Indeed, in commanding authority within the executive, the UK prime minister may well not only possess as much executive power as the US president, but in so doing will also have far more legislative power, given the ability of the UK parliamentary executive to command a weak, reactive legislature within which they usually possess a reliable partisan majority». Inoltre, secondo R. Heffernan esistono un insieme di risorse istituzionali e personali che, qualora utilizzate con destrezza da parte del primo ministro, possono completarne e, eventualmente, rafforzarne l'autorità. Tra le risorse istituzionali a disposizione del Premier sono incluse la *leadership* del governo e il ricorso all'uso dei c.d. *Prerogative Powers*; l'organizzazione *de facto* di un Dipartimento del Primo Ministro, usando Downing Street e il Cabinet Office per stabilire l'agenda politica; il ricorso all'uso dei media per diffondere la propria linea di governo, utilizzando Downing Street come il centro dell'autorità; la gestione del cabinet e dei suoi committee con il conseguente indebolimento della responsabilità collettiva che ne deriva. Tuttavia, da sole tali risorse non bastano a rafforzare il potere del Premier che in qualità di leader partitico necessita di: fama, destrezza e capacità; collegamento con il successo elettorale contemporaneo e quello previsto; popolarità pubblica e una forte posizione nel suo partito, nel partito parlamentare, e nel governo (risorse di potere personali), in R. Heffernan, P. Webb, *The British Prime Minister: Much More Than “First Among Equals”*, cit., p. 28 e pp.33 ss.. Tra gli altri autori che, considerando gli aspetti strutturali-formali del sistema di governo presidenziale e parlamentare, considerano “fuorviante”(misleading) l'analogia presidenziale rilevano A. Seldon e D. Kavanagh. I due autori pur riconoscendo l'affermazione di un *trend to more leader-oriented parties and government* dovuto all'operare dei nuovi meccanismi che informano l'attività politica sostengono: «the analogy claims both too much and

suoi poteri in una costituzione scritta e rigida e dai meccanismi stessi del *cabinet system*.

La posizione prevalente della dottrina costituzionalistica italiana -

Se i rilievi appena effettuati evidenziano le principali posizioni della dottrina britannica rispetto al tema della presidenzializzazione ritengo utile a questo punto chiarire qual è l'orientamento prevalente in seno alla dottrina costituzionalistica italiana riguardo alla tendenza di

too little: too much, because, unlike the US president, the prime minister has no guaranteed tenure, as the party's MPs and Cabinet colleagues can withdraw their support; too little, because a prime minister with a majority in Parliament is virtually assured of getting his legislation and budget through. And the blocking role of the Treasury under Brown is difficult to square with presidential ideas of central command» in A. Seldon, D. Kavanagh, *The Blair Effect*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 17. A proposito del maggior grado di autorità esercitabile da parte del Primo ministro inglese rispetto al Presidente americano, M. Volpi precisa: «la natura del sistema politico da un lato facilita il funzionamento del "governo diviso", in quanto non vi è una disciplina parlamentare e su ogni questione le maggioranze sono trasversali, dall'altro indebolisce la *leadership* presidenziale, che non può contare sull'azione di un partito disciplinato all'interno di un Congresso per l'attuazione del suo programma», M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., p. 153. Ancora, sulla distinzione tra il Primo Ministro e il Presidente e sui maggiori poteri che, a ben vedere, il *Premier* britannico disporrebbe rispetto al Presidente U.S.A., vedi H. Berkeley, *The power of the Prime Minister*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1968, pp. 76 ss.. In particolare, l'autore dopo aver precisato: «But a careful analysis of the roles of the two leaders shows that the British Prime Minister is considerably more powerful in his own sphere than his American counterpart in his», passa in rassegna i principali poteri attribuiti alle due cariche istituzionali (in considerazione anche della diversa importanza riconosciuta al sistema politico nei due ordinamenti) individuando la principale differenza tra i due nel potere di scioglimento del Parlamento.

ricorrere a una analogia presidenziale per descrivere i poteri del Primo ministro in quel sistema. In effetti, come, d'altronde, già rilevato, il problema dell'accrescimento dei poteri del vertice dell'esecutivo da tempo è oggetto di dibattito anche tra i costituzionalisti avendo tale fenomeno interessato gran parte delle democrazie contemporanee. Naturalmente esiste una differenza fondamentale nell'approccio al problema tra costituzionalisti e politologi perché sostanzialmente diverse sono le premesse metodologiche su cui essi fondano i rispettivi studi e ciò risulta vero anche nel caso specifico della connotazione "presidenziale" del *Premier* britannico. "Personalizzazione" e "presidenzializzazione" restano nell'analisi dei costituzionalisti due concetti nettamente distinti per cui è per essi impensabile valutare la presidenzializzazione di un sistema di governo come effetto della personalizzazione della politica. Infatti, il termine "presidenziale" utilizzato dalla dottrina costituzionalistica rimanda necessariamente ai caratteri strutturali-formali che secondo la modellistica costituzionale sono tradizionalmente riconducibili a un modello definito tale, per cui anche quando, per esigenze di esaustività nella comprensione di un sistema istituzionale, si acconsente a uno studio delle forme di governo che al di là dei caratteri costituzionali-formali tenga conto anche delle variabili dinamico-funzionali, alle due tipologie di fattori viene comunque attribuito un diverso grado di rilevanza. L'esigenza di esaustività non può essere soddisfatta sacrificando totalmente le logiche di due approcci scientifici congenitamente distinti quali sono appunto quello politologico e quello giuridico. E, infatti, analizzando le

riflessioni di alcuni costituzionalisti italiani³²⁸ sul tema della presidenzializzazione, o più esattamente, sull'opportunità di ricorrere all'analogia presidenziale per descrivere il funzionamento del parlamentarismo britannico nell'epoca contemporanea, comune è il monito ad utilizzare con cautela il concetto di presidenzializzazione onde evitare di *cadere in formulazioni imprecise ed equivoche*³²⁹. Diventa perciò fondamentale chiarire in cosa consiste la cautela a cui essi fanno riferimento. Se, infatti, per un giurista sarebbe illogico rinvenire una dimensione presidenziale nel Regno Unito considerando determinanti a tal fine le sole variabili associate al processo di

³²⁸ Vedi M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., 107; L. Elia, *Presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 2006, 1, Franco Angeli, Milano, pp. 5-16; S. Ortino, *Diritto costituzionale comparato*, cit., p. 342; C. Pinelli, *Forme di Stato e forme di governo*, cit., pp. 267 ss.; G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 261 ss.; A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her "President"*, cit., pp. 56-57.

³²⁹ Così, L. Elia, *ivi*. Inoltre, per una descrizione analitica dei principali elementi di caratterizzazione e differenziazione tra modello parlamentare inglese e modello presidenziale americano vedi, tra gli altri, C. Pinelli, *Forme di stato e forme di governo*, cit., pp. 277 ss.; M. Volpi, *Libertà e autorità*, cit., pp. 145ss.; G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reposo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009, pp. 319 ss.. Tra gli elementi di differenziazione esistenti tra i due sistemi particolarmente importanti risultano il potere di veto che il Presidente americano ha sulle leggi approvate dal Congresso (veto che può essere superato solo approvando la legge rinviata con la maggioranza dei due terzi dei membri) nonché il potere riconosciuto al Congresso nella fase di stipulazione dei trattati internazionali attraverso il parere e il consenso del Senato (nei sistemi parlamentari, invece, la competenza a stipulare trattati spetta in via esclusiva al governo, e una partecipazione del parlamento è prevista solo nella fase successiva della ratifica sotto forma di autorizzazione).

personalizzazione della politica allo stesso modo sarebbe sbagliato rifiutare *a priori* la tesi della presidenzializzazione perché *de iure* parlamentarismo e presidenzialismo sono categorie distinte della modellistica costituzionale tradizionale. Il punto in discussione è, quindi, quello di capire qual è il valore da attribuire agli elementi del sistema istituzionale britannico che hanno stimolato l'accostamento istituzionale tra Premier e Presidente U.S.A. e chiarire se essi sono sufficienti a fondare l'analogia presidenziale nel parlamentarismo britannico accreditando la tesi prevalente in ambito politologico di una presidenzializzazione *de facto*. Le dinamiche della personalizzazione (riconducibili prevalentemente a tutta la serie di mutamenti intervenuti nel modo di fare politica a cui si è fatto ampiamente riferimento) non sono affatto sottovalutate nell'approccio giuridico allo studio del problema, nel senso che anche i costituzionalisti hanno preso atto dei mutamenti che esse hanno comportato nel funzionamento della forma di governo e, nel caso specifico, nella collocazione istituzionale del potere esecutivo e del suo vertice. Ma le dinamiche su cui si fonda l'analisi politologica interessano il giurista fino a un certo punto, o meglio, fino al punto in cui spingersi oltre significherebbe scivolare in commistioni del tutto inconvenienti dal punto di vista scientifico. Per questo, fenomeni come la maggiore concentrazione di risorse potestative in capo al *premier* in settori chiave come la politica estera o la determinazione e l'attuazione dell'indirizzo politico sono stati presi attentamente in considerazione dai costituzionalisti ma, rispetto ai rilievi dei politologi, le loro osservazioni sulla effettività di pervenire al riconoscimento di una *British Presidency* hanno sempre assunto come punto di riferimento e di riscontro l'incidenza dei fenomeni in questione sulle componenti

fondamentali dell'impianto giuridico-formale dell'ordinamento costituzionale (in questo senso va, quindi, interpretato il diffuso invito alla cautela). E proprio sull'analisi di questo dato si fonda il diffuso scetticismo per la tesi della presidenzializzazione (anche *de facto*) dell'ordinamento britannico. La presenza in questo sistema di importanti contrappesi istituzionali (quali la Corona³³⁰, il partito di maggioranza e l'opposizione) nonché le rilevanti trasformazioni istituzionali attraverso cui si è giunti all'adozione di nuovi modelli di distribuzione del potere (sia verso i governi locali che verso l'Unione Europea), per certi versi, più che un accrescimento dei poteri del Premier lasciano intravedere un loro ridimensionamento (si pensi ad es. alla redistribuzione delle competenze tra Parlamento di Westminster e Assemblee devolute che ha ridotto non solo il ruolo del parlamento ma anche del governo e quindi del *Premier* in tutti quei settori in cui il governo sarebbe stato il titolare effettivo delle decisioni in merito alla legislazione) o comunque un contenimento (si pensi a proposito al ruolo del partito anche attraverso il *Cabinet*). E tali vincoli sono sopravvissuti anche a *premierships* particolarmente autorevoli come quella di M. Thatcher e T. Blair i quali, nonostante siano stati etichettati come *leaders* presidenzializzati, non sono riusciti ad imporre alcuna formale modifica alla *British Constitution* né tantomeno alle regole convenzionali della vita costituzionale (e tale constatazione diventa ancora più evidente nel momento in cui si considera che essi sono stati indotti a dimettersi). Una *leadership* forte nel sistema istituzionale del Regno Unito è un elemento

³³⁰ Interessanti a proposito risultano le osservazioni di G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, cit., pp. 92 ss.

contingente (associato prevalentemente alla personalità del *leader*) e come tale non può essere utile all'analisi del giurista che intenda effettuare una "ragionevole" comparazione con il Presidente U.S.A. e fondare su di essa la sua tesi della presidenzializzazione nel governo parlamentare britannico³³¹. Il concetto di presidenzializzazione per un giurista va utilizzato con cautela anche quando viene assunto nella connotazione di processo che a costituzione invariata porta a un accrescimento dei poteri del vertice dell'esecutivo e questo perché egli non può sorvolare sugli elementi che fondano la sua scienza, ovvero, gli aspetti strutturali-formali del sistema costituzionale. Su queste basi i costituzionalisti fondano le loro riflessioni giungendo alla conclusione secondo cui, nonostante rilevanti mutamenti abbiano interessato il funzionamento della forma di governo britannica, essa resta un sistema di governo parlamentare e, specificamente, una Monarchia³³²

³³¹ Su questo punto significative, tra le altre, risultano le osservazioni di M. Bevir e R.A.W. Rhodes. Nel respingere totalmente la tesi della *British Presidency* consolidatasi con i governi Blair, i due autori a conclusione del loro contributo scrivono: «There are two major limitations to the focus on presidentialism. First, when used as a smokescreen for attacks on the prime minister and government, the term is but a flag of convenience. If used as an analogy to identify leadership changes, it is potentially misleading because the differences between a parliamentary and a presidential system far outweigh the likeness by some margin. Better to talk of changing patterns of leadership. Second, a focus on presidentialism is too narrow; it is excessively preoccupied with Westminster and Whitehall», M. Bevir e R.A.W. Rhodes, *Prime Ministers, Presidentialism and Westminster Smokescreens*, in *Political Studies*, vol. 54, 2006, p. 686.

³³² Proprio la presenza della monarchia costituisce per A. Torre e J. Frosini un elemento di differenziazione rilevante tra il sistema britannico e americano che rende poco

parlamentare funzionante secondo lo schema del *cabinet system*. Riguardo ad esso, i periodi di forte concentrazione del potere nelle mani del *Premier* (su cui si sono basate anche le qualificazioni della forma di governo come modello di *Prime Ministerial government*) non vanno interpretati come affermazione di un potere presidenziale ma, più esattamente, come un risultato della natura *flessibile* della *British Constitution* cui è connesso l'incontestabile merito di consentire al sistema costituzionale di adeguarsi alle mutevoli esigenze del contesto nazionale ed internazionale³³³.

fondata la tesi della presidenzializzazione, A. Torre, J. Frosini, *The Queen and Her President*, cit., p. 56.

³³³ Tra i costituzionalisti rappresenta un'eccezione rispetto all'orientamento prevalente A. Vitale il quale considera le dinamiche direttamente riconducibili al processo di personalizzazione del potere fondamentali per cogliere il rapporto tra forma e sostanza di ciascun modello istituzionale. In particolare, nel considerare l'influenza delle dinamiche politologiche sul comportamento degli elettori e sul ruolo dei partiti politici egli giunge alla conclusione che esse abbiano determinato il declino della forma di governo parlamentare, soprattutto quando questa funzioni nella specifica formula del governo di partito. Per maggiori dettagli, vedi A. Vitale, *La forma di Stato democratica*, Aracne editrice, Roma, 2005, pp. 192 ss..

4. *Quale futuro per la British Presidency?*

La nomina di Gordon Brown nel ruolo di Primo Ministro del Regno Unito³³⁴ ha chiuso un capitolo della storia costituzionale britannica, dopo un decennio segnato dalla personalità di Tony Blair³³⁵.

Nel momento stesso in cui si allude alla chiusura di un capitolo della storia costituzionale un interrogativo sorge spontaneo: in che modo bisogna interpretare tale chiusura e, più specificamente, che rapporto intercorre tra la fine della *premiership* di Blair e il dibattito sulla presidenzializzazione? Per rispondere a questa domanda è importante soffermarsi sugli aspetti fondamentali che, a poco meno di un mese dalla scadenza del mandato, possono assumersi come caratterizzanti la *premiership* di Brown rispetto a quella del suo predecessore.

³³⁴ Gordon Brown (divenuto leader del partito Laburista alla speciale conferenza tenutasi a Manchester il 24 giugno 2007) fu nominato Primo Ministro il 27 giugno 2007, nello stesso giorno in cui il Premier uscente Tony Blair rassegnò formalmente le dimissioni annunciate sei settimane prima (il 10 maggio 2007). La nomina di Brown a *leader* del partito laburista e quindi a *Premier* non fu affatto percepita come una novità e ciò per almeno due motivi. Da un lato, infatti, Brown era stato in competizione con Blair per la *leadership* fin dalla fondazione del *New Labour* (e sembra che da questa competizione sia scaturito un accordo tra i due in base al quale Brown avrebbe acconsentito alla *leadership* di Blair - che i sondaggi esterni avvantaggiavano - ma in cambio di un solido accordo sulla ripartizione del potere e sulla stessa successione), dall'altro, in qualità di *Chancellor of Exchequer* durante i governi Blair aveva acquisito una notevole credibilità politica. Non a caso, la stretta collaborazione tra Blair e Brown ha fatto spesso parlare dell'instaurazione di una *premiership* duale.

³³⁵ Così, G. G. Carboni, *Da Blair a Brown: il dinamismo delle riforme costituzionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008-II, p. 534.

Innanzitutto, il fatto che Brown abbia “ereditato” la carica di Primo Ministro mediante una “procedura indiretta” (non essendo derivata la sua designazione dalla vittoria elettorale del partito ma, piuttosto, dalle dimissioni di Blair) rappresenta una prima fondamentale differenza tra i due *leaders*. Tale differenza che da un punto di vista formale può essere completamente trascurata in quanto la modalità di elezione mediante la sostituzione del “comandante *in pectore*” trova fondamento e giustificazione nei meccanismi del costituzionalismo inglese e non incide in alcun modo sulla legittimazione a governare, non può essere, invece, tralasciata da un punto di vista sostanziale dove essa acquista rilievo nella valutazione dell’azione del nuovo Governo e nella scelta del programma politico da attuare in base al principio del mandato. Pur non discostandosi radicalmente dal programma del precedente governo Labour (soprattutto nell’ambito del riformismo costituzionale) le nuove proposte governative hanno dovuto fronteggiare una duplice sfida derivante dai problemi causati dalla fase di recessione economica globale - che non ha risparmiato nemmeno un Paese tradizionalmente “florido” come il Regno Unito - e dalla difficile situazione internazionale (il riferimento è, ovviamente, soprattutto al nuovo assetto delle relazioni internazionali *post* 11 settembre 2001)³³⁶. In questo

³³⁶ Si pensi, ad es. agli attacchi terroristici di Londra del 29 giugno 2007 (appena due giorni dopo l’assunzione dell’incarico da parte di G. Brown) che riportarono immediatamente in auge non solo nell’opinione pubblica ma anche negli ambienti più propriamente politici uno dei temi che aveva segnato il declino politico di Blair, e cioè l’opportunità di continuare ad impegnare il Regno Unito nella guerra in Iraq a fianco degli U.S.A.. In effetti, già al momento di decidere se entrare in guerra o meno molti dei parlamentari del Labour (la decisione, formalmente spettante alla Corona, e quindi

contesto lo stile pacato del nuovo Primo Ministro³³⁷ nella gestione degli affari interni e internazionali non è servito a rinsaldare la fiducia nel Governo e nel *Premier* (erosa dall'azione energica di Blair) ma, anzi, sempre più spesso esso è stato percepito come simbolo di incertezza³³⁸ e, quindi, aspramente criticato. Il rinnovato impegno in settori chiave come la sanità, l'istruzione, la casa, la sicurezza non sono bastati a evitare giudizi negativi sull'azione governativa in settori altrettanto

al Governo, fu, infatti, rimessa al Parlamento) avevano espresso la necessità che l'intervento avvenisse sotto la copertura di una risoluzione dell'ONU ma Blair, intervenendo prima del voto decisivo e, ignorando completamente le loro richieste, rese noto che avrebbe interpretato un eventuale voto contrario come un atto di sfiducia nei confronti del suo Governo. Grazie al sostegno dei Conservatori il *Premier* ottenne il consenso ad entrare in guerra. Rispetto al suo predecessore, l'impegno del nuovo Primo Ministro su questo punto è stato quello di promettere una graduale riduzione delle truppe impegnate sul fronte iracheno.

³³⁷ A proposito utili a sintetizzare la percezione generale sulla personalità del nuovo Primo Ministro rispetto al suo predecessore possono risultare le parole di E. Anieva che scrive: «Gordon Brown who looks grave or even somber has no Blair's famous charisma», E. Anieva, *The Brownian Movement*, cit., p. 12.

³³⁸ Una prima critica in questo senso è stata rivolta al *Premier* per la sua scelta (annunciata il 6 ottobre 2007) di non voler ricorrere alle elezioni anticipate dopo l'insediamento del giugno 2007 anche di fronte a una serie di segnali positivi che ne avrebbero garantito il successo elettorale (quali ad es. il gradimento degli elettori, l'annuncio di un programma innovativo e della volontà di rinnovare l'azione di Governo e il rapporto tra eletti e elettori). La sua esitazione, criticata aspramente anche dal *leader* dell'opposizione che ha accusato Brown di non avere un mandato per governare, si è in un certo senso ripercossa negativamente anche sul programma di governo, diffondendo la percezione di un programma dotato di una debole legittimazione e destinato ad incontrare non poche difficoltà in sede di attuazione.

importanti come l'Unione europea³³⁹, l'impegno militare in Iraq³⁴⁰, la crisi economica³⁴¹ in cui certamente un maggiore grado di decisionismo del Primo Ministro avrebbe preservato il partito e il governo dallo

³³⁹ In tale settore enorme eco ha avuto il ritardo di Brown alla firma del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007. Il ritardo, che da molti è stato interpretato come segno del tradizionale euroscetticismo britannico, ha suscitato numerose critiche interne e dell'opposizione soprattutto in virtù del fatto che lo stesso *premier* si era premurato alla vigilia della firma di esporre in Parlamento le condizioni del Trattato e i notevoli vantaggi che sarebbero derivati al Regno Unito dalla sottoscrizione. Tuttavia, nonostante il tradizionale scetticismo della politica britannica per la "dimensione europea", Brown attraverso un'azione "a piccoli passi" sembra stia riconsiderando l'ipotesi di rafforzare i rapporti con gli stati del continente (Francia e Germania soprattutto) allo scopo di affrontare mediante un approccio multilaterale le questioni legate alla crisi internazionale, ai problemi ambientali nonché alla difesa dei diritti umani. Sulla posizione di Brown rispetto alla "questione Europa" E. Ananieva scrive: «In Europe Premier Brown intends to remain a pragmatic rather than an integrationist. Gordon Brown should not be taken for a Eurosceptic yet he demonstrates a lot of caution when it comes to Europe», E. Ananieva, *The Brownian movement*, cit., p. 17.

³⁴⁰ In questo settore la causa principale del diffuso malcontento può essere individuata nell'accusa di una mancanza di trasparenza dell'esecutivo soprattutto nel momento in cui è fallito il tentativo di rinvenire le armi di distruzione di Saddam Hussein che, insieme alla natura tirannica del suo Governo, erano state indicate come le cause legittimanti l'intervento militare.

³⁴¹ L'evento che nella gestione di tale situazione ha suscitato maggiori polemiche è stata la nazionalizzazione nel marzo 2008 della banca Northern Rock in reazione all'allarme suscitato nell'opinione pubblica dalla crisi americana dei mutui. La misura (non a caso etichettata di stile *old labour*) è stata ampiamente criticata in quanto in netto contrasto con l'abolizione della *Clause IV* dello statuto del partito voluta da Blair nel 1995.

scetticismo politico che ormai li circonda³⁴² e che non è un dato incoraggiante considerando le imminenti elezioni previste per il 6 maggio 2010³⁴³. La volontà di Brown di ridare forza alla collegialità dell'azione di governo riportando in una situazione di equilibrio il rapporto tra *Cabinet* e *Prime Minister* non è stata totalmente ripagata in termini di efficienza e di successo dell'azione governativa. Nonostante il cospicuo programma di riforme costituzionali contenute nel *green paper*

³⁴² Il 1° maggio 2008 (dopo altri precedenti insuccessi elettorali) il Partito Laburista ha subito la più pesante sconfitta elettorale alle elezioni amministrative degli ultimi 40 anni arrivando solo 3° dietro ai Liberaldemocratici e perdendo anche il Comune di Londra.

³⁴³ Formalmente le Camere cesseranno i lavori il 12 aprile 2010 ma bisognerà attendere il 6 maggio per le elezioni (Proprio la campagna elettorale non consentirà al Premier di partecipare al vertice di Washington sulla sicurezza nucleare previsto per il 12 e 13 aprile, in cui a rappresentare il Regno Unito ci sarà il Ministro degli Esteri Miliband). Questa tornata elettorale rappresenterà un elemento di novità per tutti e tre i *leaders* dei principali partiti (accanto a Gordon Brown per il partito Laburista, la competizione vede schierati David Cameron per il Partito Conservatore e Nick Clegg per i Liberaldemocratici) principalmente per due motivi. Innanzitutto, tutti e tre affronteranno per la prima volta le elezioni generali e, poi, elemento di assoluta novità nella politica britannica, essi saranno chiamati a sostenere uno scontro televisivo diretto (sullo stile delle campagne elettorali americane). Il punto più dolente di questa tornata elettorale, considerando la crescita del grado di disaffezione politica per il Labour che traspare dai sondaggi di opinione, sarà quello di riuscire a conquistare la maggioranza assoluta (326 seggi) e guidare il Paese. Non è impossibile che per restare al governo il Partito Laburista pensi ad un'alleanza con i Liberaldemocratici (dando vita ad un governo di coalizione) ma in questo caso non è detto che la vittoria garantisca a Brown un nuovo mandato (nel senso che la scelta per la guida potrebbe convergere su una diversa personalità).

“*The Governance of Britain*”³⁴⁴, infatti, il governo è stato spesso criticato per il suo mancato interesse in settori fondamentali per l’ordinamento costituzionale quali il sistema elettorale, i rapporti tra governo centrale e locale, i rapporti tra lo Stato e la Chiesa. A pochi giorni dalla scadenza del mandato qual è, quindi, il bilancio complessivo della *premiership* Brown, o meglio, come si pone questa fase del governo Labour iniziata nel giugno 2007 rispetto al dibattito sulla presidenzializzazione? Al momento della sua designazione Brown aveva, tra gli altri, un compito fondamentale: quello di ricucire la rottura venutasi a creare tra il *Premier* e il *parliamentary party* durante i governi Blair³⁴⁵. In questi termini si spiega, quindi, l’inserimento tra i

³⁴⁴ I punti essenziali del programma possono essere così sintetizzati: chiarire il ruolo del governo centrale e locale, ridefinire i rapporti tra Governo e Parlamento a favore di quest’ultimo, rinvigorire la partecipazione democratica, risvegliare il senso di appartenenza alla nazione. Per aspetti più specifici al riguardo vedi, G. G. Carboni, *Da Blair a Brown: il dinamismo delle riforme costituzionali*, cit., pp.539 ss. e E. Ananieva, *The Brownian Movement*, cit., pp. 15-18.

³⁴⁵ Significative nel mostrare la nuova intenzione del *Premier* furono le sue parole al Congresso del Partito Laburista del 24 settembre 2007. Dopo aver preso atto della diffusa disaffezione politica nella società civile, a proposito del nuovo assetto del suo Labour (spogliato definitivamente *dei vecchi metodi dirigenziali imposti dall’alto*) Gordon Brown, tra le altre cose, dichiarò: «Il partito del futuro dovrà necessariamente trovare nuove modalità per stringere rapporti con la gente. Dobbiamo diventare più aperti e democratici. Oggi i movimenti che hanno maggiore successo nelle loro campagne offrono a tutti la possibilità di fare la differenza. Più dialogo, più scambio di opinioni: è in questo modo che si trovano le risposte giuste diverse da quelle di sempre. Voglio che ogni membro del partito abbia voce in capitolo uguale agli altri, dall’inizio alla fine del processo politico. In questo modo potremo dimostrare ai membri – e a tutti i futuri membri – del partito che ciò che dicono conta, che il loro apporto è importante.

punti fondamentali del suo programma della ferma intenzione di ripristinare i meccanismi tradizionali del *cabinet system* ridando vigore al principio della *collective responsibility* completamente eclissato dallo stile di governo “iperpersonalizzato” del suo predecessore³⁴⁶. Pur consapevole dei mutamenti intervenuti nelle modalità di conduzione e gestione dell’attività politica, soprattutto in conseguenza a un diffuso processo di “spettacolarizzazione”, l’attuale Primo Ministro, a differenza di Blair, nella ricerca e nella costruzione del consenso politico, ha mostrato una maggiore predilezione per i circuiti tradizionali facendo propria la convinzione per cui *il rapporto privilegiato con i mezzi di comunicazione non può sostituire il circuito democratico che parte dalle*

Noi facciamo campagna sostenendo l’eguaglianza, ma dobbiamo altresì praticarla. Il modo migliore per coinvolgere la cittadinanza affinché prenda parte al partito è darle una migliore ragione per farlo, non come sostenitori passivi, ma come partecipanti attivi. In base a questa nostra proposta, ogni membro sarà coinvolto nel processo di definizione politica dall’inizio alla fine, a cominciare dai forum presso la base, a finire con una votazione *Omov (One member-one vote)* ogni quattro anni sul programma del partito. [...]» in *La Repubblica*, 24 settembre 2007. Tali parole si posero immediatamente in stretta contraddizione con la diffusa pratica del Governi Blair di sottovalutare non solo il ruolo del partito (globalmente inteso) ma anche dello stesso Parlamento. Infatti, la possibilità di poter contare su una solida maggioranza fu molto spesso alla base della prassi per cui il Governo iniziò a presentare al Parlamento delle proposte di legge complesse e assai composite (nel senso di raggruppare diverse materie), le c.d. *omnibus bill*, che per le loro caratteristiche resero meno efficace l’esame dei testi da parte delle Camere.

³⁴⁶ Vedi P. Hennessy, *Informality and Circumscription: The Blair Style of Government in War and Peace*, in *The Political Quarterly*, vol. 76, n.1, January-March 2005 e ID., *From Blair to Brown: The Condition of British Government*, in *The Political Quarterly*, vol. 78, No. 3, July-September 2007.

*constituencies, passa per il parliamentary party e arriva al Cabinet e al Prime Minister*³⁴⁷. Proprio queste poche battute servono, a mio avviso, a inquadrare lo stile di governo di Brown consentendoci di sottolineare come esso renda poco plausibile il ricorso all'analogia presidenziale che sembrava, invece, avere trovato un solido fondamento nel *modus agendi* del suo predecessore. Inoltre, il fatto che Brown abbia ripristinato uno stile collegiale nell'azione di governo sembra dare ulteriore conferma ad alcune delle osservazioni maturate precedentemente proprio rispetto alla fondatezza della opportunità di individuare o meno una dimensione presidenziale nella forma di governo britannica. Specificamente, se la possibilità di rinvenire nel sistema britannico Primi Ministri "presidenzializzati", o meglio, una vera e propria *British Presidency*, acquista rilevanza dal punto di vista della scienza politologica essa stimola l'opportunità di precisazioni da parte dei cultori della scienza giuridica. Per questi ultimi, infatti, un'interpretazione estensiva dell'attributo "presidenzializzato", che potrebbe indurre a considerare lo stile di governo particolarmente decisionista e autorevole del Primo Ministro alla stregua di un mutamento giuridico-formale dell'impianto costituzionale, non rende un buon servizio alla comprensione del sistema di governo ma genera, piuttosto, una superficiale e fuorviante ibridazione di modelli istituzionali (e nel caso specifico, dei modelli parlamentare e presidenziale) in cui ad essere messa in discussione sarebbe la stessa *ratio* della disciplina giuridica. Infatti, come anche la recente storia istituzionale ci insegna, il modo più corretto di interpretare

³⁴⁷ Così, G. G. Carboni, *Blair come la Thatcher: i limiti di tempo della «dittatura elettiva»*, in *Rass. Parl.*, 2007, luglio/settembre, anno XLIX, p. 729.

la “connotazione presidenziale” di una *premiership* è quello di considerare le sue peculiarità strettamente legate alla personalità del *leader* e, quindi, non rilevanti ai fini della classificazione della forma di governo (come ogni altro fattore contingente nemmeno la variabile della specifica personalità può fondare, insomma, la tesi di un mutamento in senso presidenziale del sistema di governo). I fattori rilevanti a tal fine sono, infatti, almeno in un approccio giuridico al problema, i soli elementi strutturali-formali delle categorie costituzionali tradizionali e, quindi, nel caso specifico i meccanismi del *cabinet system*. La rilevanza di tale constatazione diventa ancora più evidente nel momento in cui si prende in considerazione la circostanza per cui la possibilità del Primo Ministro di restare al governo non dipende dalla sua forza personale³⁴⁸ (per quanto elevato possa essere il grado di autoritarismo associato alla sua gestione del potere) ma da quella che gli riconosce il partito, essendo quest’ultimo il vero fulcro di un sistema che gli attribuisce una posizione di centralità nel rapporto dialettico con il governo e il *leader* e fa derivare dalla sua volontà la garanzia di efficienza e continuità dell’azione governativa. E la forza dei partiti britannici (o, più in

³⁴⁸ A proposito dopo aver sottolineato i principi fondamentali del costituzionalismo inglese e cioè: la sovranità del Parlamento, la *collective responsibility* e il principio del mandato, G. G. Carboni sottolinea: «Nessun Primo Ministro può mettere in discussione questi principi senza pagare la conseguenza di una solitudine costituzionale che, prima o poi, rende insostenibile la sua posizione» in G. G. Carboni, *Blair come la Thatcher: i limiti di tempo della «dittatura elettiva»*, cit., p. 732. Inoltre, vedi H. Laski, *Parliamentary Government in England. A Commentary*, Allen & Unwin, London, 8^a rist., 1968; I. Jennings, *Cabinet Government*, Cambridge U.P., Cambridge, rist. 3^a ed., 1961; J.P. Mackintosh, *The British Cabinet*, Stevens & Sons, London, 3^aed, 1977.

generale, del sistema politico) si percepisce ancora di più se si considera la loro capacità di garantire quasi sempre un ricambio al governo senza ricorrere necessariamente alle elezioni anticipate³⁴⁹.

Concludendo: un approccio dinamico allo studio delle forme di governo può essere utile a garantire una migliore comprensione del funzionamento del modello costituzionale³⁵⁰. Tuttavia, essendo le dinamiche funzionali dipendenti prevalentemente dall'operare di fattori contingenti esse vanno assunte come elementi qualificanti ma non

³⁴⁹ Sul ruolo dei partiti nella forma di governo britannica risultano significative, tra gli altri, le osservazioni di T.E.Frosini. Secondo l'autore: «...il Governo britannico potrà essere specificato, di volta in volta, Governo di Gabinetto o del Primo Ministro, ma in quanto ritenuto, nella sua forma generale, Governo di Partito, *Party Government*. Sono i partiti i veri protagonisti della forma di governo britannica, tutto il resto viene a cascata.». E, ancora, l'autore riconosce ai partiti un'importante ruolo nella definizione del rapporto tra forma di Stato e forma di governo. Secondo le sue parole: «... la dicotomia forma di Stato/forma di governo – tipica della concezione costituzionalistica, che l'ha analizzata in maniera descrittivamente divaricata, ovvero l'una come rapporto tra governanti e governati e l'altra come rapporto fra organi costituzionali – in Gran Bretagna viene ad assottigliarsi, ovvero a sfumarsi nel senso della divaricazione dicotomica. Voglio dire che forma di Stato e forma di governo hanno un unico riferimento, che interagisce nell'una e nell'altra, che tiene insieme sia l'una che l'altra. Questo riferimento sono i partiti politici, in quanto avvertiti in Gran Bretagna come portatori di un interesse generale e nazionale, un interesse che trascende, ovvero supera, e quindi per così dire «scarta» la dicotomia forma di Stato/forma di governo», T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in ID (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, G. Giappichelli editore, Torino, 2004, p. 25.

³⁵⁰ Sulla necessità di considerare anche le “*situazioni condizionanti*” nello studio di una forma di governo vedi, tra gli altri, L. Elia, *Forme di Stato e Forme di governo*, in Diz. di dir. Pubbl. (diretto da S. Cassese), vol. III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 2600.

determinanti per uno specifico sistema istituzionale (inteso *strictu sensu*). Infatti, l'operazione di classificazione richiede al giurista un'analisi prevalentemente basata sui fattori strutturali-formali di ogni forma di governo per cui diventa impossibile pensare di riallocare un sistema istituzionale nell'ambito delle categorie costituzionali tradizionali senza che ci sia stato al riguardo un procedimento *ad hoc* di modificazione dei suoi "elementi identificativi". Da queste premesse deriva la diversa valenza che politologi e costituzionalisti attribuiscono alla tesi della "presidenzializzazione del sistema britannico". Per i primi (almeno nell'orientamento prevalente), più propensi a cogliere la dinamicità del modello costituzionale, le nuove dimensioni della politica bastano a fondare l'analogia presidenziale e a plasmare la *British Constitution*, formalmente rimasta immutata, in senso presidenziale. I costituzionalisti, invece, pur consapevoli dei mutamenti intervenuti nel funzionamento della forma di governo tradizionale, preferiscono utilizzare "con cautela" il concetto di "presidenzializzazione". Le variabili politologiche sono da essi prese in considerazione ma restano un fattore contingente alla cui mutevole natura non può certo rimettersi l'inquadramento teorico della forma di governo. Anzi, la ragione delle "fasi alterne" nel funzionamento del *cabinet system* va ricercata proprio in un elemento strutturale del modello britannico e cioè la flessibilità della sua *Constitution*³⁵¹.

³⁵¹ A tal proposito risultano rilevanti le conclusioni alle quali giunge F. G. Marx. L'autore, dopo aver sottolineato come il migliore giudizio sul funzionamento del sistema britannico possa pervenire dai giornalisti (e a proposito riporta parte del contributo del giornalista parlamentare Ronald Butt che si oppone alla tesi della presidenzializzazione illustrando analiticamente i motivi della sua posizione al

riguardo) e non dai politologi conclude il suo contributo scrivendo: «Si déjà dans un pays à Constitution rigide comme le nôtre les formulations simplistes rendent difficilement compte des réalités politiques, ceci est encore bien plus vrai pour la Grande-Bretagne. Le système politique de la Grande-Bretagne depuis un siècle a été lentement transformé par l'évolution des faits économiques et sociaux. Cette évolution n'est pas particulière à la Grande-Bretagne, mais elle n'a pas transformé la nature profonde du système en en faisant un régime présidentiel», F. G. Marx, *La Grande-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel*, cit., p. 47. Inoltre, molto utili a sintetizzare la posizione prevalente tra i costituzionalisti rispetto al tema della "presidentializzazione" risultano le osservazioni di L. Elia: «...si parla molto in questi tempi della «Presidentialization of politics»; ma né l'immagine della superpotenza USA, né le vicende del premierato in Europa, né, infine, lo stile assai personalizzato di alcuni *leaders*, hanno comportato una vera alterazione dei dati costituzionali delle forme di governo. Ad esempio, come hanno dimostrato A. Torre e O. Massari, non è cambiata in Gran Bretagna nessuna delle convenzioni non scritte secondo Costituzione su cui si fonda la forma madre del governo parlamentare», L. Elia, *Forme di Stato e Forme di governo*, cit., p.2604. E, ancora lo stesso L. Elia in un contributo successivo definisce esplicitamente improprio la qualificazione del processo di personalizzazione del potere come "presidenzializzazione". A sostegno della sua tesi egli cita proprio le esperienze delle *premierships* di M. Thatcher e T. Blair sottolineando come nonostante il loro energico stile di governo essi siano stati incardinati *in formazioni politiche in grado di rendere politicamente responsabili anche leaders che hanno vinto tre elezioni di seguito*, L. Elia, *La forma di governo*, in U. Allegretti, P. Caretti, M. Dogliani, L. Elia, M. Fioravanti, A. Pizzorusso, *Il valore della Costituzione* (a cura di M. Fioravanti), Editori Laterza, Bari, 2009, p. 71.

Considerazioni conclusive.

Al termine dell'indagine a cui è dedicato il presente scritto è possibile formulare alcune brevi considerazioni in merito alle questioni affrontate nei diversi capitoli.

In primo luogo, per quanto attiene alla classificazione delle forme di governo ritengo utile ribadire alcuni concetti già più volte esposti nel corso della trattazione. In particolare, se è vero che l'analisi degli elementi dinamico-funzionali di una forma di governo - realizzando l'interazione tra quadro normativo e realtà costituzionale - risulta utile a cogliere il dinamismo di un sistema istituzionale (su cui, a ben vedere, la stessa nozione di forma di governo intesa *latu sensu* richiede di soffermarsi) e consente di superare l'asettica staticità spesso attribuita a un approccio basato sull'analisi delle sole proprietà giuridico-formali di un modello costituzionale, altrettanto importante è ribadire che il rapporto di complementarietà tra le due tipologie di variabili - fattori extragiuridici le prime, elementi giuridici le seconde - non può inficiare, ignorandola del tutto, la natura giuridica del concetto di forma di governo. Ciò significa, più specificamente, che la definizione dell'impianto teorico di un ordinamento istituzionale per un giurista deve essere basata su quelli che sono i fattori strutturali-formali, considerati determinanti per una data categoria concettuale della modellistica costituzionale tradizionale anche quando, nell'intento di contenere il "rigore giuridico", si presti attenzione anche al rendimento di un modello istituzionale valutando le dinamiche fattuali che ne scandiscono gli equilibri. Diversamente,

infatti, l'operazione di classificazione dei sistemi di governo risulterebbe privata della sua funzione di strumento di intelligibilità del diritto. Vale a dire che, il maggior grado di specificazione nella definizione dei modelli, garantito dal ricorso a variabili esogene (si pensi ad es. alle numerose specificazioni - in termini di realizzazioni concrete di un dato modello istituzionale - a cui potrebbe dar vita l'utilizzo del sistema politico come criterio discriminante) non necessariamente si tradurrebbe in una maggiore efficienza sul piano della chiarezza scientifica.

L'esigenza di esaustività - da intendersi come volontà di dar vita a modelli classificatori basati su una rappresentazione il più possibile "realistica" delle forme di governo - non è sufficiente, insomma, a trasformare completamente il *modus agendi* del giurista tradizionalmente votato alla rilevazione e valutazione del dato oggettivo, giuridicamente fondato e metodologicamente determinato. Il carattere perlopiù contingente delle variabili esogene è, infatti, inconciliabile con la sistematicità e la dogmatica della riflessione giuridica pura³⁵².

Rispetto alla validità di tale constatazione l'analisi del sistema parlamentare britannico prima, e l'esame relativo al tema della presidenzializzazione poi, sono stati di grande utilità. Infatti, nonostante la natura flessibile della costituzione britannica consenta ai principali congegni istituzionali di questo sistema di governo di

³⁵² Su questo aspetto può risultare utile considerare la nota al testo di L. Elia a proposito delle convenzioni costituzionali nella voce *Governo (forme di)*, Enc. dir., Giuffrè Editore, 1970, p. 639.

adeguarsi senza troppe difficoltà e di rispondere efficacemente alle nuove esigenze di un contesto interno e internazionale in perenne mutamento - attraverso processi redistributivi del potere che, il più delle volte, hanno una mera rilevanza *de facto* - ciò non implica che ogni volta sia possibile considerare questi cambiamenti rilevanti anche dal punto di vista giuridico nel senso di poter intravedere, attraverso di essi, un mutamento della forma di governo. Soffermiamoci sulle qualificazioni con cui solitamente si fa riferimento al sistema britannico riprendendo a proposito quelle più diffuse: *cabinet system*, *party government*, *Prime Ministerial government*³⁵³. Se consideriamo la storia istituzionale di questo

³⁵³ Proprio la qualificazione del *modello Westminster* come “governo del *Premier*” ha alimentato la tesi di una forma di governo «neoparlamentare» o, comunque, di un «premierato» nel Regno Unito. Sulle caratteristiche attribuite a questo modello istituzionale vedi T. E. Frosini il quale specifica: «...al premierato non corrisponde un modello di forma di governo tendenzialmente strutturato; nella tradizionale classificazione delle forme di governo, per quanto oggi la si possa ritenere superata, la forma di governo del premierato di per sé non è mai esistita. Essa, semmai, rappresenta l'evoluzione della forma di governo parlamentare, ovvero una specificazione della stessa in quanto preserva il rapporto fiduciario tra governo e parlamento. Pertanto direi che il premierato si caratterizza per il fatto di mettere al centro del sistema il Primo Ministro indicato (non eletto!) dal corpo elettorale, insieme alla maggioranza di cui egli è *leader*, e quindi investito della doppia fiducia, elettorale e parlamentare. Il ruolo del Primo Ministro si rafforza in quanto egli diviene titolare di propri e specifici poteri, tra i quali quello di nominare e revocare i propri ministri e quello di provocare lo scioglimento anticipato delle Camere, consentendo così allo stesso Primo Ministro di scegliere il momento per tornare di fronte ai propri elettori con l'obiettivo di «ricostruire o confortare una maggioranza»», T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, in ID (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, G.

Paese, ci accorgiamo subito che nessuna di queste definizioni esclude le altre e ciò per un motivo molto semplice: non sempre la conduzione dell'attività di governo ha avuto il medesimo protagonista. E, infatti, a fasi di prevalenza del *Cabinet* si sono succedute fasi di prevalenza del *Premier*, e a fasi in cui il Parlamento - o *rectius* la Camera dei Comuni attraverso la sua maggioranza - ha rappresentato un'autorevole guida per l'attività dell'Esecutivo sono seguiti periodi - soprattutto, in anni recenti - in cui la sua importanza è stata così ridimensionata da spingere, altresì, a interrogarsi sulla opportunità di continuare a considerare la sovranità del parlamento come uno dei principi-cardine dell'ordinamento britannico.

A un primo sguardo è normale che questo peculiare "equilibrio a fisarmonica" tra i principali organi costituzionali possa creare un po' di smarrimento, generando qualche perplessità sull'opportunità di considerare immutato l'impianto giuridico-formale del sistema istituzionale. L'osservatore poco attento potrebbe sopravvalutare elementi che, in realtà, definiscono temporaneamente una fase della storia istituzionale (si pensi ad es. a un *leader* dallo stile di governo particolarmente autorevole come M. Thatcher e T. Blair). Infatti, come si è più volte precisato, la valutazione dei cambiamenti intervenuti nel funzionamento di una forma di governo va effettuata considerando la natura della variabile a tal proposito rilevante e, quindi, ciò che bisogna prendere in considerazione è se il processo di

Giappichelli editore, Torino, 2004, p. 14. Inoltre, vedi V. Crisafulli, *Costituzione (voce)*, *Enc.del Novecento*, I vol., Roma 1976, pp. 1033ss. e, in particolare, pp. 1035-1037.

metamorfosi si stabilizza tanto da produrre conseguenze giuridiche sul piano normativo o almeno su quello convenzionale o è legato all'operare di fattori meramente contingenti³⁵⁴. Nel caso del Regno Unito è indubbio che rilevanti mutamenti rispetto all'impianto costituzionale originario ci sono stati (si pensi soprattutto al processo di *devolution* o all'apertura all'ordinamento internazionale in seguito all'ingresso nell'Unione Europea legislativamente predisposti e, quindi, indipendenti dalla prassi) ma nessuno ha messo in discussione la qualificazione parlamentare della monarchia britannica. Le “fasi alterne” a cui le definizioni suindicate fanno riferimento rappresentano l'effetto non certo di fattori istituzionali, quanto di variabili più propriamente politologiche. E tale constatazione acquista particolare rilevanza quando oggetto di discussione diviene la tesi della presidenzializzazione e quindi l'esistenza di una *British Presidency*. Pur non negando l'importanza dei mutamenti, che indubbiamente hanno interessato il concreto funzionamento del sistema britannico soprattutto a partire dalle *premierships* di Margaret Thatcher e Tony Blair, il punto sul quale si ritiene utile insistere è questo: la presidenzializzazione pur essendo un concetto prevalentemente politologico³⁵⁵, cioè legato all'operare di fattori politici, storici e

³⁵⁴ A tal proposito particolarmente interessanti risultano le osservazioni di C. Pinelli nella *Presentazione* al volume *Forme di Stato e forme di governo*, Jovene Editore, Napoli, 2007, p. XI.

³⁵⁵ La stessa cosa non può dirsi, invece, per la tendenza opposta e, cioè, la “parlamentarizzazione” di alcuni regimi presidenziali dell'America Latina. In effetti, i processi di riforma che hanno interessato molti ordinamenti presidenziali latinoamericani negli ultimi trenta anni, attraverso il rinnovamento e la

culturali non deve essere certo sottovalutato dal giurista. Ma «anziché portare alla negazione della validità scientifica della classificazione giuridica delle forme di governo, può servire alla individuazione dei sottotipi nell'ambito di ogni forma di governo»³⁵⁶ e quindi anche di

razionalizzazione dei meccanismi istituzionali posti alla base del rapporto tra Legislativo e Esecutivo, non sono derivati da procedimenti *de facto* riconducibili alla prassi politica ma sono stati predisposti attraverso vere e proprie modifiche costituzionali (vedi ad es. Argentina, Guatemala, Colombia, Uruguay, Venezuela). La spinta verso la formula del “presidenzialismo parlamentarizzato” è derivata principalmente dall'esigenza assai diffusa di dover garantire migliori *standards* di governabilità cercando di realizzare contestualmente la fondamentale istanza della democrazia. La realizzazione di tale obiettivo ha richiesto, innanzitutto, un apposito processo di redistribuzione del potere tra organo Legislativo ed Esecutivo - in cui il potere dell'organo Legislativo è stato accresciuto a scapito del potere esecutivo del Presidente - ma anche un importante consolidamento del sistema di pesi e contrappesi tra organi costituzionali. Questa variante di presidenzialismo, naturalmente, ha finito per inglobare elementi tipici di entrambi i modelli istituzionali, ovvero quello parlamentare e presidenziale. Sinteticamente, del sistema parlamentare riproduce il rapporto di fiducia tra il Parlamento e il Governo (globalmente inteso) che consente al legislativo di sfiduciare anche i singoli ministri indipendentemente dalla volontà del Presidente; come nel sistema presidenziale, invece, il Presidente continua a detenere la caratteristica funzione di Capo dello Stato e del Governo. Per approfondimenti su questo argomento vedi J. Jesús Orozco Henríquez, *Tendencias recientes en los sistemas presidenciales Latinoamericanos*, in Boletín Mexicano de Derecho Comparado, numero commemorativo, sexagésimo aniversario, pp. 793-858.

³⁵⁶ Così, M. Volpi, *Esiste una forma di governo semipresidenziale*, in L. Pegoraro, A. Rinella, *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 30-31. Inoltre, come precisato da G. Sartori, *il costituzionalista «puro» lavora all'intero della costituzione vigente* essendo per egli *magis amica veritas*, G. Sartori, *Premierato forte e premierato elettivo*, in Riv. It. Sc. Pol., a. XXXIII, n.2, agosto 2003, p.286.

quella parlamentare. E riprendendo il rapporto tra fattori strutturali-formali e dinamiche funzionali nella definizione di un modello costituzionale il ricorso a tale concetto - e quindi, il diretto “accostamento istituzionale” tra sistema parlamentare britannico e presidenzialismo statunitense - acquista rilevanza soltanto dal punto di vista delle variabili esogene e, più specificamente, trova fondamento soprattutto nelle dinamiche associate al processo di personalizzazione della politica *american-style*. Da un punto di vista giuridico-formale i due sistemi continuano a restare nettamente distinti, anche perché diversa è la *ratio* posta a fondamento dei rispettivi meccanismi istituzionali³⁵⁷. Infine, quanto alla modellistica

³⁵⁷ Su questo aspetto, soprattutto, sull’originalità del sistema britannico, può essere utile soffermarsi sulle osservazioni di T.E. Frosini il quale spiega. «... il premierato britannico, così come si è venuto a sistematizzare nella *English Constitution*, non è esportabile altrove; nemmeno se si volesse provare a riprodurre esattamente e pedissequamente tutte le caratteristiche del sistema britannico, a cominciare da una Costituzione non scritta. E questo perché il sistema britannico si fonda, prima ancora che sul meccanismo elettivo maggioritario «*first past the post*» oppure sulle *conventions*, su una certa cultura politica e della politica, che è espressiva del *dna* del cittadino britannico. Quindi, semmai si volesse riprodurre altrove il sistema istituzionale britannico, così come è, bisognerebbe prima di tutto trasferire in quell’altrove i cittadini britannici, perché è attraverso essi – ovvero in base ai loro comportamenti, le loro abitudini, le loro tradizioni – che si forma il sistema istituzionale e che dà vita a quel certo tipo di sistema di governo che è il premierato britannico. Il quale si sviluppa anche sulla base di un’idea della rappresentanza politica, che contraddistingue la cultura costituzionale britannica dalle altre. Anzi, vorrei dire che la rovescia. Infatti, la rappresentanza politica in Gran Bretagna mette a nudo la finzione della stessa, perché non si cela dietro l’ipocrisia istituzionale del divieto di mandato imperativo, ma piuttosto riconosce ed afferma il vincolo di mandato fra eletto

costituzionale, è possibile affermare che nessun nuovo modello istituzionale si è generato dall'ibridazione di parlamentarismo e presidenzialismo a cui taluni autori hanno – anche inconsciamente - fatto ricorso per fondare la tesi della presidenzializzazione. Tutt'al più il peculiare funzionamento della forma di governo britannica (soprattutto nelle fasi di forte visibilità istituzionale del *Premier*) potrebbe aver generato un nuovo sottotipo della forma di governo parlamentare che, riprendendo i tratti caratteristici della classe tradizionale del parlamentarismo maggioritario, preveda una ridefinizione dei principi che scandiscono gli equilibri della vita istituzionale a favore del potere di direzione politica del *Premier*.

ed elettore, ovvero fra partito ed elettorato. La «teoria del mandato», che collega il governo al partito e quindi all'elettorato, è a ben vedere, una teoria della rappresentanza politica che ne esprime una diversa modalità, una nuova funzione, una moderna criteriologia», T.E. Frosini, *Premierato e sistema parlamentare*, cit., pp. 19- 20.

Bibliografia.

- Ackerman B.**, *La nuova separazione dei poteri*, Carocci editore, Roma, 2003.
- Addante L.**, *Tra Sartori e Lijphart: una tipologia delle forme di Governo democratiche*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, a. XXXIII, n. 2, agosto 2003, pp. 225ss..
- Allen G.**, *The Last Prime Minister. Being honest about the UK Presidency*, Imprint Academic, Thorverton, UK, 2003.
- Amato G.**, *Forme di Stato e forme di governo*, in G. Amato – A. Barbera (a cura di), *Manuale di diritto pubblico. I. Diritto pubblico generale*, il Mulino, Bologna, 1997.
- Ananieva E.**, *The Brownian Movement*, in *International Affairs*, vol. 53, n.5, 2007, pp. 12ss.
- Bagehot W.**, *The English Constitution*, Collins, London, 1963.
- Bagehot W.**, *La Costituzione inglese*, (trad. it. di S. Pastorino), il Mulino, Bologna, 1995.
- Barber J.**, *The Prime Minister since 1945*, pp. 130ss. in C. Turpin, A. Tomkins, *British Government and the Constitution* (sixth ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2007, p. 388.
- Barber N.W.**, *Against a written Constitution*, in *Public Law*, Spring 2008, pp. 11ss..
- Barbera A.**, *Tendenze nello scioglimento delle assemblee parlamentari*, in *Rass. Parl.*, anno XXXVIII, aprile-giugno 1996, n. 2, pp. 233ss..
- Barbera A.**, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, a. XXVIII, n.4, dicembre 2008, pp. 853ss..
- Bartole S.**, *Le convenzioni della costituzione tra storia e scienza della politica*, in *Il Politico*, n.2, 1983, pp. 251ss..
- Bartole S.**, *Metodo giuridico e realtà politico-istituzionali*, in *Riv. Trim. di Sc. dell'Amm.*, n.3, 1985, pp. 9ss..
- Bartole S.**, *Scienza politica e diritto: commento*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, a. XXI, n.1, aprile 1991, pp. 129ss..
- Bartole S.**, *Democrazia maggioritaria*, in *Enc. dir.*, vol. III, Agg., Giuffrè, Milano, 2001, pp. 346ss..

Bassi F., *Il principio della separazione dei poteri (evoluzione problematica)*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1965, pp. 17ss..

Berkeley H., *The power of the Prime Minister*, George Allen and Unwin Ltd, London, 1968.

Bevir M., Rhodes R.A.W., *Prime Ministers, Presidentialism and Westminster Smokescreens*, in *Political Studies*, vol.54, 2006, pp. 671ss..

Bifulco R., *Le riflessioni della cultura giuspubblicistica sulle convenzioni costituzionali*, in *Dir. e Soc.*, n.1, 1992, pp. 31ss..

Bin R, Pitruzzella G., *Diritto Pubblico*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009.

Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 1988.

Blondel J., *Decisioni di governo e vincoli partitici*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, Anno XIX, n.2, agosto 1989, pp. 199ss..

Böckenförde E.-W., *Democrazia e rappresentanza* (Trad. it. di F. Fiore e P. Pasquino), in *Quad. cost.*, a. V, n.2, agosto 1985, pp. 227ss..

Bognetti G., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1994.

Bognetti G., *La divisione dei poteri* (seconda edizione), Giuffrè Editore, Milano, 2001.

Bonfiglio S., *Forme di governo e partiti politici. Riflessioni sull'evoluzione della dottrina costituzionalistica italiana*, Giuffrè editore, Milano, 1993.

Bradley A.W., *La sovranità del parlamento. In eterno?*, in *Giur. Cost.*, anno XLII-1997, marzo-aprile, fasc. 2, Giuffrè, Milano, pp. 1323ss..

Brown A.H., *Prime Ministerial power*, in *Public Law*, 1968, pp. 28ss..

Burdeau G., Hamon F., Troper M., *Droit constitutionnel*, 23^a ed., Lgdj, Paris, 1993.

Caravale G., *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Giuffrè Editore, Milano, 1997.

Caravale G., *Il bicameralismo britannico nel duemila*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2000, pp.545ss.

Caravale G., *L'attività normativa dell'Esecutivo britannico*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica*, G.Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 843ss..

- Carboni G. G.**, *Blair come la Thatcher: i limiti di tempo della «dittatura elettiva»*, in *Rass. Parl.*, 2007, luglio/settembre, anno XLIX, pp. 717ss..
- Carboni G. G.**, *Da Blair a Brown: il dinamismo delle riforme costituzionali*, in *Dir. pubbl. comp. ed eu.*, 2008-II, pp. 533ss..
- Carena A.**, *Il principio della divisione dei poteri nello Stato costituzionale*, in *Annali di scienze politiche dell'Università di Pavia*, 1932.
- Caretti P.**, *Responsabilità politica (voce)*, in *Enc. Giur.*, XXVII, Treccani, Roma, 1991, pp.1 ss..
- Caretti P.**, *Il rafforzamento dell'Esecutivo e la sua incidenza sulla forma di governo parlamentare*, in *Rolla G. (a cura di), Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici*, Giuffrè, Milano, 1991.
- Carpizo J.**, *Propuesta de una tipología del presidencialismo latinoamericano*, in *Derecho Constitucional. Temas de actualidad*, Facultad de derecho, UNAM, Mexico, 2009.
- Cassella F.**, *L'abolizione del principio ereditario nella riforma della Camera dei Lords (House of Lords Act 1999)*, in *Dir. pubbl. comp. ed eu.*, 2000, I, pp. 141ss..
- Cavalli L.**, *Governo del leader e regime dei partiti*, il Mulino, Bologna, 1992.
- Chessa O.**, *La democrazia maggioritaria nell'interpretazione costituzionale della forma di governo*, in *Dir. pubbl.*, n.1, 2004, pp. 19-60.
- Chimenti C.**, *Noi e gli altri. Compendio di diritto costituzionale italiano e di elementi comparativi*, 3 voll., Giappichelli, Torino, 2000-2001.
- Cosulich M.**, *Riforma elettorale e governo parlamentare*, in *G. Di Gaspare (a cura di), Walter Bagehot e la Costituzione inglese (Atti del seminario di studio – Roma, 14 dicembre 1998)*, Giuffrè Editore, Milano, 2001, pp. 73ss..
- Cotta M., Della Porta D., Morlino L.**, *Scienza politica*, il Mulino, Bologna, 2008.
- Covián Andrade M.**, *La Teoría del Rombo. Ingeniería constitucional del sistema político democrático*, Centro de estudios de ingeniería política y constitutional, A.C., 2002.
- Crisafulli V.**, *Costituzione (voce)*, *Enc.del Novecento*, I vol., Roma 1976, pp. 1033ss.
- Criscuoli G.**, *Sintesi delle fonti del diritto inglese*, Giuffrè Editore, Milano, 2001.
- Crosa E.**, *Sulla classificazione delle forme di governo*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Cedam, Padova, 1940.

Cuocolo F., voce *Forme di Stato e di governo*, in *Digesto*, vol.VI, Utet, Torino, 1989, pp. 491ss..

Davies J. D., *Common Law*, in *Novissimo Digesto*, vol. III, 1959, pp. 667ss..

Decaro C., *La best practice di Westminster: dal Parlamento ai Parlamenti*, in A. Torre, L. Volpe (a cura di), *La Costituzione Britannica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 197ss..

Deffenu A., *Forme di governo e crisi del parlamentarismo*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2006.

D'Elia G., Rentería Díaz A., *Teoria e pratica delle fonti del diritto*, Carocci Editore, Roma, 2008.

Demuro G., *Regole costituzionali non scritte tra diritto ed altre scienze*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2003.

de Vergottini G., *Opposizione parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XXX, Milano, 1980, pp. 532ss..

de Vergottini G., *Diritto costituzionale comparato*, Cedam, Padova, 1999.

de Vergottini G., *L'opposizione nel Parlamento britannico: successi e insuccessi di un modello*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione Britannica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 265ss..

de Vergottini G., *Diritto Costituzionale*, VI ed., Cedam, Padova, 2008.

Dicey V., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale*, (ed. it. a cura di A. Torre), il Mulino, Bologna, 2003.

Di Giovine, *Un modello di democrazia in linea coi tempi*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 1ss..

Dogliani M., *Spunti metodologici per un'indagine sulle forme di governo*, in *Giur. Cost.*, Anno XVIII, 1973, Fasc.1, pp. 214ss..

Dogliani M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Jovene Editore, Napoli, 1985.

Duverger M., *Introduzione a una sociologia dei regimi politici e Sociologia dei regimi politici*, in G. Gurvitch, *Trattato di sociologia*, (trad. it. di Libero Solaroli), Il Saggiatore, Milano, 1967, pp. 15ss..

Duverger M., *I partiti politici*, Edizioni di Comunità, Milano, 1975.

Duverger M., *La nozione di regime «semipresidenziale» e l'esperienza francese*, (trad. di Silvio Basile) in *Quad. cost.*, a. III, n.2, agosto 1983, pp. 259ss..

Duverger M., *le nuove frontiere della democrazia*, in *Rass. Parl.*, anno XXXVIII, n.2, aprile-giugno 1996, pp. 277ss..

Elgie R., *The Classification of Democratic Regime Types: Conceptual Ambiguity and Contestable Assumptions*, in *European Journal of Political Research*, 1998, p. 224 ss..

Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, vol. XIX, Giuffrè, Milano, 1970, pp. 634ss..

Elia L., *Presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, 2006, 1, Franco Angeli, Milano, pp. 5ss..

Elia L., *Forme di Stato e Forme di governo*, in *Diz. di dir. Pubbl.* (diretto da S. Cassese), vol. III, A. Giuffrè Editore, Milano, 2006, pp. 2593ss..

Elia L., *La forma di governo*, in U. Allegretti, P. Caretti, M. Dogliani, L. Elia, M. Fioravanti, A. Pizzorusso, *Il valore della Costituzione* (a cura di M. Fioravanti), Editori Laterza, Bari, 2009.

Fabiano L., *Elezioni del Parlamento europeo mediante sistema proporzionale in Gran Bretagna*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 1033ss..

Fabbrini S., *La leadership politica nella democrazia delle comunicazioni di massa*, in *Dem. e dir.*, anno XXX, n.2, 1990, pp. 159ss.

Festa R., *Il Lord Chancellor: una deroga al principio della separazione dei poteri*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione britannica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 1077ss..

Foley M., *The British presidency*, Manchester University Press, Manchester, 2000.

Fraenkel E., *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale e democratico*, (1958), trad. it., Giappichelli, Torino, 1993.

Frosini T.E., *Premierato e sistema parlamentare*, in ID (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, G. Giappichelli editore, Torino, 2004, pp. 13ss..

Frosini J., *Revisione e "manutenzione" costituzionale nel Regno Unito*, in F. Palermo (a cura di), *La « Manutenzione » costituzionale*, Cedam, Padova, 2007, pp. 354ss..

Fusaro C., Takahash T., *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee: il caso del Giappone*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 287ss..

Galizia M., *La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Giuffrè, Milano, 1951.

Galizia M., *Fiducia parlamentare*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, 1968, pp. 389ss..

Gambaro A., Sacco R., *Sistemi Giuridici comparati* (seconda edizione), UTET, 2004.

Gambino S. (a cura di), *Forme di governo*, Giuffrè editore, Milano, 2007.

Gordon M., *The Conceptual Foundations of Parliamentary Sovereignty: Reconsidering Jennings and Wade*, in *Public Law*, July, 2009, pp. 519ss..

Heffernan R., *Why the British Prime Minister Cannot be a President: Comparing Constitutional Imperatives in Britain and America*, in *Parliamentary Affairs*, 2005, pp. 53 ss..

Heffernann R., Webb P., *The British Prime Minister: Much More Than "First Among Equals"* in T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 26ss..

Hennessy P., *Informality and Circumscription: The Blair Style of Government in War and Peace*, in *The Political Quarterly*, vol. 76, n.1, January-March 2005, pp. 3ss..

Hennessy P., *From Blair to Brown: The Condition of British Government*, in *The Political Quarterly*, vol. 78, No. 3, July-September 2007, pp. 344 ss..

Hopkin J., Regno Unito, in S. Vassallo (a cura di), *Sistemi politici comparati*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 142ss.

Izorche M.L., *Propositions méthodologiques pour la comparaison*, in *Revue internationale de droit comparé*, cinquante-troisième année, n. 2, Avril-Juin 2001, pp. 289 ss..

Jennings I., *Cabinet Government*, Cambridge U.P., Cambridge, rist. 3^a ed., 1961.

Jones G. W., *The Multi-Dimensional Constitution in the United Kingdom: Centraliation and Decentralisation*, in A. Torre, L. Volpe, *La Costituzione Britannica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 393ss..

Kavanagh D., Seldon A., *The powers behind the Prime Minister*, HarperCollins Publishers, London, 1999.

Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, Giuffrè Editore, Milano, 2004.

Laski H., *Parliamentary Government in England. A Commentary*, Allen & Unwin, London, 8^a rist., 1968.

Lavagna C., *Considerazioni sui caratteri degli ordinamenti democratici*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, anno VI, 1956, pp. 392 ss..

Leibholz G., *La rappresentazione nella democrazia*, (1973), trad. it., Giuffrè, Milano, 1989.

Leyland P., *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, G. Giappichelli, Torino, 2005.

Le Sueur, *Gordon Brown's new constitutional settlement*, in *Public Law*, Spring 2008, pp. 21 ss..

Lijphart A., *Il metodo della comparazione*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, n.1, aprile 1971, pp. 65 ss..

- Lijphart A.**, *Comparative Politics and Comparative Method*, in *American Political Sciences Review*, LXV, 1971, pp. 682 ss..
- Lijphart A.**, *Parliamentary versus presidential government*, Oxford University Press, New York, 2000.
- Lijphart A.**, *Le democrazie contemporanee*, il Mulino, Bologna, 2001.
- Lombardi G.**, *Prefazione a Semipresidenzialismi*, L. Pegoraro e A. Rinella (a cura di), Cedam, Padova, 1997.
- Losano M.G.**, *I grandi sistemi giuridici: introduzione ai diritti europei ed extraeuropei*, Laterza, Bari, 2000.
- Lucifredi P.G.**, *Appunti di diritto costituzionale comparato, Il sistema britannico – Frammenti di cronaca costituzionale*, VI ed., A. Giuffrè Editore, Milano, 1992.
- MacCormick N.**, *La sovranità in discussione* (trad. it. di A. Torre), il Mulino, Bologna, 2003.
- Mackintosh J.P.**, *The British Cabinet*, Stevens & Sons, London, 3^aed, 1977.
- Malmström Å.**, *The System of Legal Systems. Notes on a Problem of Classification in Comparative Law*, in *Scandinavian Studies in Law*, 1976.
- Mangiameli S.**, *La forma di governo parlamentare*, G. Giappichelli Editore, Torino, 1998.
- Manzella A.**, *Opposizione parlamentare*, in *Enc. giur.*, vol. XXI, Roma, 1990, pp. 1ss..
- Maranini G.**, *La divisione dei poteri e la riforma costituzionale*, La Nuova Italia, Venezia, 1928.
- Marradi A.**, *Classificazioni, tipologie, tassonomie*, in *Enc. delle Scienze Sociali*, vol. II, Roma, Istituto della enciclopedia italiana, 1992, pp. 22-30.
- Martines T.**, *Indirizzo politico* (voce), in *Enc. Dir.*, vol. XXI, Giuffrè editore, pp. 134ss..
- Marx F. G.**, *La Grande-Bretagne vit-elle sous un régime présidentiel*, in *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, quatre-vingt-cinquième année, 1969, pp.5ss..
- Massari O.**, *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, il Mulino, Bologna, 2005, pp. 94ss..

Modugno F., *Poteri (divisione dei)*, in *Nss.D.I.*, vol. XIII, 1966, pp. 472ss..

Morbidei G., Pegoraro L., Reposo A., M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009.

Mortati C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VII ed., vol. I, Cedam, Padova, 1969.

Mortati C., *Lezioni sulle forme di governo*, Cedam, Padova, 1973.

Mughan, A., Party Leaders and Presidentialism in the 1992 Election: a Postwar Perspective, in D. Denver, P. Norris, C. Rallings e D. Broughton (a cura di), *British Elections and Parties Yearbook 1993*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1995.

Mughan, A., *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, Basingstoke, Macmillan, 2000.

Mughan, A., *The Presidentialization of Elections in Britain*, Basingstoke, Palgrave, 2000.

Musella F., *Governi monocratici*, Il Mulino, Bologna, 2009.

Nogueira Alcalá H., *Consideraciones sobre los tipos de gobierno presidencialista y semipresidencial en la reforma constitucional*, in *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, numero commemorativo, sexagésimo anniversario, 1948-2008, pp. 711 ss..

Orlando V.E., *Introduzione al diritto amministrativo*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura dello stesso autore, vol. I, Milano, 1897.

Ortino S., *Diritto costituzionale comparato*, il Mulino, Bologna, 1994.

Ostrogorsky M., *Democrazia e partiti politici*, a cura di G. Quagliariello, Rusconi, Milano, 1991

Ottolenghi E., *L'elezione diretta del Primo Ministro: il caso d'Israele*, in *Quad. cost.*, anno XIV, n.1, aprile 1994, pp. 95 ss..

Ottolenghi E., Clementi F., *Le elezioni israeliane e la riforma della riforma*, in *Quad. cost.*, 2001, pp. 370 ss..

Pasquino G., *Il Modello Westminster*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, a. XXXII, n.3, dicembre 2002, pp.553ss..

- Pasquino G.**, *Varianti dei modelli di governo parlamentare*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, a. XXXIII, n.2, agosto 2003, pp. 295 ss..
- Pegoraro L., Rinella A.** (a cura di), *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997.
- Pegoraro L., Rinella A.**, *Introduzione al diritto pubblico comparato*, Cedam, Padova, 2002.
- Pfersmann O.**, *Le droit comparé comme interprétation et comme théorie du droit*, cinquante-troisième année, n.2, Avril-Juin 2001, pp. 275ss..
- Picarella L.**, *Presidenzializzazione e personalizzazione nel sistema politico spagnolo*, Plectica, Salerno, 2009.
- Pinelli C.**, *Forme di Stato e Forme di governo*, Jovene editore, Napoli, 2007.
- Pitruzzella G.**, *Forme di governo e trasformazioni della politica*, Editori Laterza, Bari, 1997.
- Pitruzzella G.**, *Responsabilità politica* (voce), in *Dig. Disc. Pubbl.*, vol. XIII, UTET, Torino, 1997, pp. 289ss..
- Pizzorusso A.**, *Sistemi giuridici comparati*, A. Giuffré Editore, Milano, 1995.
- Pizzorusso A.**, *Sistemi giuridici comparati*, II ed., Giuffré, Milano, 1998.
- Poguntke T., Webb P.**, *The Presidentialization of Politics in Democratic Societies: A Framework for Analysis*, in T. Poguntke, P. Webb, *The Presidentialization of Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 1ss..
- Primicerio L.**, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, G. Giappichelli editore, Torino, 2002.
- Primicerio L.**, *La forma di governo semiparlamentare*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007.
- Pryce S.**, *Presidentializing the Premiership*, Macmillan, London, 1997.
-
- Rebuffa G.**, *Un'idea di Costituzione. Walter Bagehot e la regina Vittoria*, in W. Bagehot, *La costituzione inglese*, il Mulino, Bologna, 1995, pp. 9ss..
- Rebuffa G.**, *Le radici filosofiche e sociali della Costituzione inglese*, in A. Torre, L. Volpe (a cura di), *La Costituzione Britannica*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2005, pp. 55ss..

- Rescigno** G.U., *Responsabilità (dir.cost.)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, pp. 1341ss..
- Rescigno** G. U., *Forme di stato e di governo (voce)*, in *Enc. giur.*, vol. XIV, Roma, 1989, pp. 1ss..
- Rheinstein** M., *Common Law-Equity*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. VII, 1960, pp. 914ss..
- Ridola** P., *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, vol. XXXII, p. 66 ss.
- Ruiz-Rico Ruiz** G., *La forma di governo in Spagna: elementi presidenzialisti nella forma di governo parlamentare*, in L. Mezzetti, V. Piergigli, *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Giappichelli, Torino, 1997.
- Sartori** G., *La politica comparata: premesse e problemi*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, n.1, aprile 1971, pp. 7ss..
- Sartori** G., *Premierato forte e premierato elettivo*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, a. XXXIII, n.2, agosto 2003, pp. 285-293.
- Sartori** G., *Il presidenzialismo*, in *Ingegneria costituzionale comparata*, il Mulino, Bologna, 2004.
- Scarpelli** U., *La definizione nel diritto*, in U. Scarpelli e P. Di Lucia (a cura di), *Il linguaggio del diritto*, LED, Milano, 1985.
- Seldon** A., **Kavanagh** D., *The Blair Effect 2001-5*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Shah** S., *The Impact of the Human Rights Act on the House of Lords*, in *Public Law*, April, 2009, pp. 347ss..
- Shugart** M.S., **Carey** J. M., *Presidenti e assemblee* (trad. it.), il Mulino, Bologna, 1995.
- Silvestri** G., *Poteri dello Stato (divisione dei)*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 670ss .
- Smith** M., *Interpreting the rise and fall of Margaret Thatcher: power dependence and "core executive"*, in C. Turpin, A. Tomkins, *British government and the Constitution* (sixth ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2007, pp. 389 ss..

Spadaro A., *I «contenuti» degli statuti regionali (con particolare riguardo alle forme di governo)* in *Politica del diritto*, a. XXXII, n.2, giugno 2001, pp. 289 ss..

Spreafico A., *Il rendimento dei sistemi elettorali: il caso italiano*, in *Quad. cost.*, n. 3, 1981, pp. 489ss..

Tarchi R., *La classificazione delle forme di governo. Il difficile passaggio dal catalogo al sistema*, Pisa, 1989.

Torre A., *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, in *Dir. pubbl. comp. ed eu.*, 2002, I, pp. 215ss..

Torre A., *Il cabinet system da Thatcher a Blair: Leadership e Costituzione*, in T.E. Frosini (a cura di), *Il Premierato nei governi parlamentari*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2004, pp. 143 ss..

Torre A., Regno Unito, Il Mulino, Bologna, 2005.

Torre A., Frosini J., *The Queen and Her "President". Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007, pp. 29 ss..

Torre A., *La forma di governo britannica*, in S. Gambino, *Forme di governo* (a cura di), Giuffrè Editore, Milano, 2007.

Treves G., *Convenzioni costituzionali*, *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962, pp. 524ss..

Trucco L., *Le riforme costituzionali nel Regno Unito: quale destino per la Camera dei Lords?*, in *Rass. Parl.*, luglio/settembre, anno XLVI, pp. 959 ss..

Turpin C., Tomkins A., *British government and the Constitution* (sixth ed.), Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

Tusseau G., *Classificazioni (voce)* in *Glossario di diritto pubblico comparato*, (a cura di) L. Pegoraro, Carocci editore, Roma, 2009.

Tusseau G., *Contre les «modeles» de justice constitutionnelle. Essai de critique methodologique*, Bonomia University Press, 2009.

Vassallo S. (a cura di), *Sistemi politici comparati*, Il Mulino, Bologna, 2005.

Virgala Foruria E., *La forma de gobierno semiparlamentaria como alternativa a la presidencial y a la parlamentaria*, in *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)*, Nùm. 89, Julio-Septiembre 1995, pp. 119 ss..

Vitale A., *La forma di Stato democratica*, Aracne editrice, Roma, 2005.

Volpi M., *Lo scioglimento anticipato del Parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Maggioli, Rimini, 1983.

Volpi M., *Le forme di governo contemporanee tra modelli teorici ed esperienze reali*, in *Quad. Cost.*, a. XVII, n.2, agosto 1997, pp. 247 ss..

Volpi M., *Esiste una forma di governo semipresidenziale*, in L. Pegoraro, A. Rinella, *Semipresidenzialismi*, Cedam, Padova, 1997, pp. 30-31.

Volpi M., *Libertà e autorità*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2007.

Volpi M., *La classificazione delle forme di governo* in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Reppo, M. Volpi, *Diritto pubblico comparato*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2009.

Webb P., *La "Presidenzializzazione" e l'erosione del governo di partito nei sistemi parlamentari: il caso del Regno Unito*, in *Riv. It. di Sc. Pol.*, anno XXXIV, n. 3, dicembre 2004, p.345 ss..

Zagrebelsky G., *Convenzioni costituzionali*, *Enc. giur.*, vol. IX, Roma, 1988, p.1ss..