

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E  
STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Triennale* in  
Diritto dell'Economia



TITOLO TESI:

**IL CONSTITUTIONAL REFORM ACT DEL 2005: La  
nuova Corte Suprema, il mutamento del ruolo del Lord  
Chancellor e della incisività politica dei giudici**

***RELATORE:* PROF. FILIPPO VIGLIONE**

***LAUREANDO:* ALEX CAVALIERE**

***MATRICOLA N. 1026799***

A. A. 2014/2015



# INDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>INTRODUZIONE.....</b>  | <b>6</b>  |
|   | 11        |
| <b>PREMESSE DI STORIA COSTITUZIONALE.....</b>                                     | <b>9</b>  |
| <b>ORGANIZZAZIONE DELLA TESI.....</b>   | <b>11</b> |
| <b>CAPITOLO 1</b>   |           |
| <b>IL SISTEMA GIUDIZIARIO INGLESE PRIMA DEL 2005.....</b>                         | <b>13</b> |
| 1. CARATTERISTICHE FONDAMENTALI DEL SISTEMA GIUDIZIARIO INGLESE.....              | 13        |
| <i>Principi Costituzionali.....</i>   | <i>13</i> |
| <i>Forma di governo.....</i>  | <i>17</i> |
| <i>Giustizia e potere giudiziario.....</i>  | <i>18</i> |
| 2. TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI .....  | 24        |
| <i>Lo Human Rights Act del 1998.....</i>  | <i>24</i> |
| <i>La Judicial review.....</i>  | <i>26</i> |
| 3. LE RAGIONI DELLA RIFORMA.....  | 29        |
| <i>L'influenza dei giudici e dell'Europa nel processo di riforma.....</i>         | <i>30</i> |
| <b>CAPITOLO 2</b>   |           |
| <b>IL CONSTITUTIONAL REFORM ACT 2005 .....</b>                                    | <b>38</b> |
| 1. L' APPROVAZIONE E L'ENTRATA IN VIGORE.....                                     | 39        |
| 2. LA NUOVA CORTE SUPREMA DEL REGNO UNITO.....                                    | 39        |
| <i>Le Competenze .....</i>  | <i>41</i> |
| <i>La membership e composizione dei collegi giudicanti.....</i>                   | <i>41</i> |
| <i>La selezione dei giudici.....</i>  | <i>42</i> |
| 3. LA RIFORMA DEL RUOLO DI <i>LORD CHANCELLOR</i> .....                           | 44        |
| <i>I Requisiti .....</i>  | <i>45</i> |
| <i>I Titoli.....</i>  | <i>46</i> |
| <i>Funzioni Giudiziarie, di governo e rappresentanza della magistratura .....</i> | <i>47</i> |
| <i>La Camera dei Lord e la sua Speakership.....</i>                               | <i>50</i> |
| <b>CAPITOLO 3</b>   |           |
| <b>IL NUOVO SISTEMA GIUDIZIARIO INGLESE.....</b>                                  | <b>52</b> |
| 1. NUOVO STATUS E LE NUOVE FUNZIONI DEL LORD CHIEF JUSTICE.....                   | 52        |
| <i>Judicial Executive Board e Judges' Council Of England and Wales.....</i>       | <i>53</i> |

|   |              |
|---|--------------|
| 2. L'INDIPENDENZA DEI GIUDICI E IL LORO RINNOVAMENTO.....             | 56           |
| 3.LA JUDICIAL APPOINTMENTS COMMISSION E LA SELEZIONE DEI GIUDICI..... | 58           |
| <i>La Composizione</i> .....  | 59           |
| <i>Criteri della selezione</i> .....                                  | 61           |
| <i>Procedura della selezione</i> .....                                | 63           |
| <br>  |              |
| <b>CONCLUSIONI</b> .....  | <b>68 11</b> |
| <b>APPENDICE</b> .....  | <b>72</b>    |
| <b>BIBLIOGRAFIA</b> .....   | <b>73 11</b> |
| <b>LEGGI ED ALTRI RIFERIMENTI NORMATIVI CITATI</b> .....              | <b>75</b>    |



## INTRODUZIONE

Il Regno Unito appartiene, ed è il creatore<sup>1</sup>, del sistema di diritto definito common law<sup>2</sup>, modello di ordinamento giuridico basato su “precedenti giurisprudenziali” dove i giudizi vengono stabiliti sulla base di precedenti sentenze di casi tra loro molto simili, consolidandosi nel tempo più che su codici, leggi e altri atti normativi di organi politici, come invece avviene nei sistemi di *civil law*. La storia giuridica inglese non solo non ha come protagonisti i professori bensì i pratici. Il sistema costituzionale britannico rappresenta un unicum nel panorama internazionale, non solo in quanto fondato su una costituzione non scritta, risultato di una tradizione plurisecolare di natura consuetudinaria o convenzionale, ma anche per essere uno dei più antichi e solidi ordinamenti liberal-democratici e il primo paese in cui si è affermata una forma di governo parlamentare, sia nella versione classica ottocentesca, che postula la centralità del Parlamento, che in quella “razionalizzata” del XX secolo, che sancisce la prevalenza politica del Governo ed all’interno di esso del Primo Ministro.

Malgrado ciò non va sottovalutata l’importanza nel sistema delle fonti scritte. Sebbene non esista nella storia inglese un momento propriamente detto costituente, esistono invece una serie di momenti in cui determinati rapporti tra poteri sono stati impressi in documenti formali, i quali segnano il compimento dei desideri delle classi di una determinata epoca, e aprono a loro volta, altre fasi e documenti nuovi: la *Magna Charta Libertatum*, il *Bill of Rights* e l’*Act of Settlement*, ma anche vere e proprie leggi approvate dal Parlamento (il c.d. *statute law*). In sintesi, si può legittimamente affermare che, con frequenza, l’esperienza costituzionale britannica abbia anticipato principi ed istituti che poi altri Stati hanno seguito, razionalizzandoli ed incorporandoli nelle loro Carte Costituzionali.

L’epoca contemporanea ha visto infatti un susseguirsi di intense circolazioni ed

---

<sup>1</sup> L’espressione *Common law* si contrappone a *Civil law*. Questa è infatti usata come sinonimo di diritto anglosassone e può assumere diversi significati secondo il contesto.

<sup>2</sup> Il sistema di *Common law* è quindi contrapposto al sistema del Civil Law, l’altra branca della tradizione giuridica occidentale, designando una delle branche nelle quali si articola il diritto positivo.

esportazioni di modelli giuridici, le quali trovano origine nelle vicende storiche dell'espansione dell'ordinamento britannico in altri ordinamenti diffusi in varie parti geografiche del pianeta. Questo modello di diritto anglosassone ha avuto un complesso fenomeno di diffusione, che comincia a svilupparsi già poco tempo dopo la stessa nascita del common law (XI sec.) e raggiunge il suo culmine durante il colonialismo britannico alla fine del XIX sec., trovando accoglimento in alcuni ordinamenti d'oltreoceano quali il Canada, l'Australia, l'India, il Pakistan, il Sud Africa e la Nuova Zelanda<sup>3</sup>. Fino a tempi recenti quest'esportazione si è svolta “a senso unico”, identificando il Regno Unito come esportatore e gli altri ordinamenti (principalmente i membri del *Commonwealth*) nel ruolo di semplici recettori delle strutture istituzionali e delle culture fondamentali della madrepatria. Oggi questo fenomeno sembra essere assai diverso: come si vedrà, infatti il Regno Unito ha sperimentato degli schemi e delle soluzioni istituzionali che si sono originate in precedenza negli altri ordinamenti di stampo anglosassone sparsi nel globo.

Negli ultimi vent'anni si è assistito ad una imponente evoluzione del sistema, con un progressivo intervento della legge in ambiti lasciati, in precedenza, alle convenzioni costituzionali. Questa evoluzione ha cominciato a farsi notare con rilevanti preamboli, sia nel corso del XIX secolo<sup>4</sup> prima, sia durante gli ultimi decenni del secolo scorso con l'*European Communities Act* del 1972, per la salvaguardia dei diritti dell'uomo, e lo *Human Rights Act* del 1998, poi. Specialmente quest'ultimo è di importanza fondamentale: grazie ad esso, con l'affermazione della supremazia del diritto europeo sul diritto britannico (che dovrà essere adeguato, qualora esso sia in contrasto con il primo), si è venuto ad indebolire uno dei principi cardine dell'ordinamento inglese stesso: la “*permanent supremacy*” del Parlamento su ogni altra fonte, di qualsiasi provenienza. Sebbene in origine ci fosse stato un accoglimento dei diritti umani da parte del legislatore (anche in tempi remoti e seppur in modo parziale, su classi di persone

---

<sup>3</sup> Sarà proprio la Nuova Zelanda la prima ad avviare un processo di costituzione di una Corte Suprema, innovazione che sarà per l'appunto ripresa in madrepatria.

<sup>4</sup> Si è notato con il *Great Reform Act* del 1832, che estese il diritto di voto e con i *Judicature Acts* del 1872, complesso di atti legislativi che ha riformato l'ordinamento giudiziario, costituendo la *Supreme Court of Judicature*.

con il primo *Bill of Rights*), ora essi trovano pieno riconoscimento su tutti i poteri e le fonti, di qualsiasi provenienza siano. La nuova Corte avrà il dovere di far rispettare ciò. Sotto il profilo giuridico tale conseguenza ha portato ad un notevole avvicinamento del diritto d'oltremarica a quello di matrice romano - giustiniana, assestando un forte colpo al divario che tradizionalmente li divide.

Studiando in maniera più approfondita quest'aspetto, si trae un'ulteriore conseguenza, il potenziamento del sindacato esercitato rispetto alla dinamica ordinamentale del sistema. Questo rinvigorimento potrebbe assumere forme totalmente inedite nell'ambito della *judicial review*, che non sarà più condotta con i metodi tradizionali della common law, ma con metodi importati, provenienti dalla giurisprudenza sovranazionale comunitaria, di cui il Regno Unito è componente attiva. Dato percorso ha trovato sua compiuta concretizzazione nel 2005, con il *Constitutional Reform Act*, che ha istituito la Corte Suprema ed è proseguita con il *Constitutional and Great Reform Act* del 2010, disciplinando i principi dell'amministrazione pubblica e la ratifica dei trattati. Il *Constitutional Reform Act 2005* è stato preceduto da un lungo percorso parlamentare, caratterizzato da un'accesa contesa tra le componenti partitiche del Parlamento, il quale aveva timore di indebolirsi ulteriormente e quindi di provocare uno squilibrio nell'assetto istituzionale soprattutto verso il potere giudiziario. Ciò si è dimostrato con il tardivo inizio di attività della nuova corte, ben quattro anni dopo<sup>5</sup>. Un altro ruolo toccato dal *Constitutional Reform Act 2005* è la figura del *Lord Chancellor*, che prima della sua entrata in vigore cumulava in sé funzioni spettanti a tutti e tre i poteri dello Stato (legislativo, esecutivo e giudiziario) e rappresentava una notevole anomalia che non poteva più reggere alla pressione della nuova cultura dei diritti; in virtù di una separazione sempre più chiara di questi, voluta dalla Comunità Europea, il *Constitutional Reform Act* ha realizzato un nuovo schema giuridico-istituzionale. Ed è proprio stata l'Europa a voler bilanciare i tre poteri fondamentali ottenendo un ideale temperamento tra l'assoluta supremazia parlamentare e la definitiva prevalenza delle Corti in materia costituzionale dei diritti nel rispetto della normativa comunitaria; anche delle spinte interne, quali i giudici (chiedendo più trasparenza e potere) e la progressiva

---

<sup>5</sup> Precisamente il 1 ottobre del 2009, data della prima riunione ufficiale della Consulta.



*devolution*<sup>6</sup>, lo spostamento progressivo di porzioni sempre più grandi di poteri normativi a favore delle istituzioni locali, saranno i promotori di questa riforma. Da ricordare, infine, come la dottrina abbia messo in luce la diffidenza dei pubblici poteri, e soprattutto delle corti nazionali, criticando come esse fossero fiere delle loro capacità di dare voce alle tradizioni costituzionali e alla common law.

Per poter comprendere la portata di questo cambiamento, e visualizzare il mutamento di prospettiva che ne è conseguito, tenendo conto delle possibili implicazioni future, è necessario contestualizzare l'emanazione dell'*Act* nel panorama costituzionale britannico, inteso come il sistema di norme e principi fondamentali che regolano la bilancia dei poteri dello Stato e il rapporto di quest'ultimo con i cittadini.

Lo scopo di questo lavoro è quello di ricostruire ed interpretare il processo di riforma della magistratura inglese attraverso il *Constitutional Reform Act 2005*, una riforma che, data la sua importanza ed ampiezza, ha contribuito a determinare un cambiamento radicale nel sistema. Anche se le condizioni che si sono determinate a cavallo tra ventesimo e ventunesimo secolo avrebbero permesso alle forze politiche di accrescere o mantenere la propria influenza sul sistema giudiziario (data la presenza al potere di Tony Blair e dei laburisti), il *Constitutional Reform Act 2005* ha permesso il contrario, cioè il rafforzamento del ruolo dei giudici e della loro indipendenza. Sulla base poi di questo sviluppo della politica giudiziaria<sup>7</sup> del governo inglese, vorrei individuare nell'incisività politica dei giudici gli elementi più esplicativi di questa mia esposizione. Evidenzierò l'influenza esercitata da attori che sono esterni ai partiti e mi concentrerò sull'individuazione delle riforme che hanno contribuito al determinarsi di queste conseguenze: anche se formalmente la competenza e l'autorità di definire il contenuto della legislazione spetta esclusivamente al parlamento, non risulta che esso svolga quest'attività in una condizione di totale immunità da pressioni e influenze di altri poteri, tra cui la magistratura. L'interesse della politica trova quindi dei limiti nel rapporto con gli altri attori in gioco, altri *stakeholder* dotati, per esempio, di competenze

---

<sup>6</sup> Meccanismo partito alla fine degli anni '90 del secolo scorso ed è differenziata a seconda del territorio interessato, riflettendo le particolarità politiche, sociali ed economiche di ciascun territorio.

<sup>7</sup> Guarnieri e Pederzoli (Nota n°2) in 2002b definiscono così il rapporto tra sistema giudiziario e sistema politico, che comprende tutte le decisioni che sono destinate ad influire sul sistema giudiziario.

tecniche. In altri termini, illustrare le conseguenze di una scelta, quella del legislatore d'oltremarica, che ha inevitabilmente cambiato il tradizionale assetto giuridico di uno degli ordinamenti più antichi, studiati ed ammirati della storia.

## **1. Premesse della storia costituzionale**

Si può partire dalla data simbolica del 1215 per ricostruire l'evoluzione dell'ordinamento inglese, ovvero da quando i baroni imposero al Sovrano la limitazione di alcuni dei suoi poteri regi, con la concessione della *Magna Charta*: un documento solenne che prevedeva garanzie in materia penale e tributaria e che ancora oggi è considerato parte di una ipotetica "costituzione" inglese. Sempre nel XIII secolo viene convocato il *Magnum Concilium*, costituito di rappresentanti dei borghi e delle contee.

Nel secolo successivo essi diedero vita, riunendosi separatamente, alla *House of Commons*, introducendo il principio del bicameralismo per la prima volta nella storia. Il Parlamento e la sua centralità arrivano nel sistema anglosassone molto più tardi, con la "guerra civile inglese" del 1649 (esso prima veniva riunito solamente su convocazione del sovrano e per brevi periodi). Con la nomina da parte delle Camere del nuovo sovrano si assiste ad una imposizione di autorità delle prime sul secondo, attraverso una serie di atti elaborati dalle stesse camere e accettati dal Re: il *Bill of Rights* del 1689 afferma esattamente la sottoposizione del sovrano alle leggi del Parlamento, ma anche il divieto di sospenderle o di abrogarle; l'*Act of Settlement* del 1701 elenca le regole per la successione del trono disposte dal Parlamento (fu sancita da un atto parlamentare anche l'unione della corona Inglese e di quella Scozzese con la creazione del Regno di Gran Bretagna nel 1707). Il ruolo del sovrano nel corso del settecento si ridimensiona progressivamente, mentre il *Cabinet* (ufficio che comprende i consiglieri di più alto grado del Re) vede accrescere la propria autonomia e la sua esistenza non è più condizionata dalla fiducia regia ma dalla maggioranza parlamentare. Troviamo poi all'interno dell'esecutivo l'emersione della figura del Primo Ministro, che, nel corso del novecento, avrà un ruolo centrale sull'indirizzo e sulla definizione della politica nazionale.

---

<sup>6</sup> Cfr. G. BOGNETTI, *La divisione dei poteri*, cit., p. 75 ss.

La prima tappa fondamentale del passaggio ad un sistema liberale è il 1832, in occasione della promulgazione del *Great Reform Act*, una riforma elettorale che estende, in un modo limitato, il diritto di voto ma che consente la rappresentanza delle grandi città industriali nella Camera dei Comuni. Nell'ottocento sul piano costituzionale si ha un definitivo passaggio da monarchia costituzionale ad una forma di governo parlamentare "classica". L'Inghilterra "vittoriana infatti è il periodo della "centralità del Parlamento"<sup>6</sup>, un luogo dove dei rappresentati liberi da istruzioni partitiche e da tutti i vincoli di mandato decidono l'indirizzo politico del paese con l'approvazione di leggi e attraverso la concessione e la revoca della fiducia all'esecutivo. (Il governo ha un ruolo politico di forte subordinazione alle Camere, tanto che uno dei più grandi studiosi inglesi del tempo, Walter Bagehot, lo definisce "una commissione parlamentare deputata all'esecuzione").

## 2. Organizzazione della tesi

La tesi è così organizzata: il capitolo 1 illustra le caratteristiche principali del sistema giudiziario inglese prima delle recenti riforme, la sua forma di governo e i principi fondamentali; con una attenzione particolare agli effetti della tutela dei diritti umani con la storia e il processo attraverso il quale sono potuti entrare nell'ordinamento britannico e nella revisione dei giudici, di come essa sia stata rinvigorita e possa trovare nuovi sbocchi; oltre alle influenze ricevute da attori sia esterni quale l'Europa, sia interni come il corpo giudiziario, nel processo di *policy making*. Il capitolo 2 descrive l'approvazione e il contenuto del *Constitution Reform Act 2005*, le sue più importanti novità e modifiche: tra queste l'introduzione della Corte Suprema, con le sue competenze e le modalità di selezione dei suoi giudici; e la riforma del Lord Cancelliere, dai suoi nuovi titoli e requisiti, alle specifiche funzioni che esso ricopre. Il capitolo 3, infine, mostra le modifiche incentrate sul sistema giudiziario, sul suo massimo rappresentante, il *Lord Chief Justice*; e nello specifico, nella nuova e potenziata indipendenza della magistratura; nella composizione dei collegi giudicanti e nel loro rinnovamento.



# CAPITOLO 1

## IL SISTEMA GIUDIZIARIO INGLESE PRIMA DEL 2005

Per comprendere il significato e la portata delle riforme introdotte con *il Constitutional Reform Act 2005* bisogna prima capire come era costruito e come funzionasse il sistema giudiziario inglese nel periodo antecedente l'innovazione normativa. Oltre alle parti di carattere generale, ricordiamo l'influenza determinante di questioni più caratterizzanti, sotto il profilo interno, quali la *judicial review* e le decisioni dei giudici, ma anche questioni attinenti il profilo esterno (in particolare il ruolo delle politiche europee) che hanno modificato e spinto proprio queste riforme.

### 1. Caratteristiche fondamentali del sistema giudiziario inglese

All'interno del Regno Unito (costituito da Inghilterra, Galles, Scozia e Irlanda del Nord) riescono a convivere circa tre sistemi giudiziari tra loro assai differenti: quello inglese (di Inghilterra e Galles), quello scozzese (che contiene parti sia di *common law*, ma anche, in misura più determinante, di *civil law*) e quello nord-irlandese. In questi sistemi, il *Lord Chancellor* e la corte di ultima istanza sono le uniche vie di collegamento tra i diversi ordinamenti. Considero qui il primo, quello inglese, il più importante tra essi, ma anche il più rappresentativo ed influente.

#### Principi Costituzionali

All'interno del sistema inglese non incontriamo una "*Written Constitution*", intesa in senso formale come una raccolta di articoli solenni, un documento rappresentativo scritto che contiene i principi e le regole fondamentali sulle quali si basa l'ordinamento. Tutte le norme possono essere modificate da una legge approvata dal Parlamento con il normale procedimento ordinario; non esiste di conseguenza un organo adibito al controllo della legittimità costituzionale delle leggi. Ci sono tuttavia dei principi di carattere consuetudinario che hanno una valenza sostanziale di leggi supreme dell'ordinamento e che sono ritenute essenziali per garantire il corretto funzionamento del sistema: essi regolano la "*Constitution*", ossia le divisioni di potere delle diverse istituzioni, i rapporti tra di esse e le relazioni con i cittadini; la particolarità è che tali istituzioni si evolvono lentamente per potersi adattare alle nuove esigenze politiche e

sociali. Non si può quindi identificare in modo preciso le fonti della costituzione inglese, l'elenco tradizionale in ogni caso comprende:

- a) norme di origine consuetudinaria, elaborate dalla giurisprudenza nel corso dei secoli (*common law*);
- b) atti legislativi (*Statutes*) che, sebbene siano privi di una forza formale superiore alle altre leggi, sono fondanti dell'ordinamento costituzionale (*Magna Carta, Bill of Rights, Act of Settlement, Act of Union, Reform Act, Parliaments Act*);
- c) la più autorevole dottrina (*Book of Authority*) che, anche se non vincolante, influisce in modo significativo sulle decisioni prese dai giudici;
- d) *The law and custom of Parliament*, una parte speciale che disciplina i rapporti fra gli organi istituzionali ed i doveri dei parlamentari;
- e) Le convenzioni costituzionali (*Constitutional convention*), fonti non scritte che definiscono le regole dei rapporti che hanno tra di loro gli organi supremi.

La sovranità del Parlamento è ciò che caratterizza la costituzione inglese: questo principio dichiara che esso è sovrano, superiore a tutte le altre istituzioni e non tollera limitazioni formali (può essere ricondotto a ciò il motivo per il quale il sistema inglese, non consente il sindacato costituzionale, ossia la c.d. *judicial review*, su una legge approvata dalle Camere). Negli ultimi decenni però si è verificata una vera propria erosione delle prerogative parlamentari, tra gli esempi più significativi citiamo: l'adesione all'Unione Europea, l'incorporazione dei diritti dell'uomo e lo spostamento di competenze legislative ai parlamenti di Irlanda e Galles. La *rule of law* di Dicey, che tradotta significa "dominio della legge", e costituisce l'altro principio classico della costituzione inglese. Esso esprime il diritto all'uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge, la garanzia delle libertà fondamentali di ogni individuo, l'obbligo di indicare la base legale nelle azioni degli organi istituzionali e l'obbligo di obbedire alla legge. La *rule of law* è un limite all'esercizio arbitrario del potere e dà ai cittadini una soluzione per quanto riguarda alcuni eventuali soprusi che potrebbe compiere l'amministrazione.

A questi si aggiungono altri interventi legislativi molto più recenti, che hanno portato molte novità nel quadro costituzionale inglese:

- 1) Lo *Human Rights Act* 1998, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, ha fatto incorporare all'interno dell'ordinamento la possibilità che i giudici possano

dichiarare incompatibile una legge in contrasto con la Convenzione, ma non possano modificarla né dichiararla incostituzionale. Rimane al Parlamento il compito di armonizzare il diritto interno alle norme della Convenzione. Per il Regno Unito rappresenta un catalogo scritto dei diritti e delle libertà dei cittadini.

- 2) Lo *House of Lord Act* del 1999 ha modificato la composizione della Camera alta, ed ha rimosso coloro che avevano il seggio per diritto ereditario.
- 3) La c.d. *devolution*, un processo che compie un trasferimento progressivo di poteri alle autonomie territoriali: la creazione di un Parlamento scozzese, la formazione di assemblee in Galles e in Irlanda del Nord ne sono i risultati. All'interno dei governi locali si ha una divisione chiara tra esecutivo e consiglio.
- 4) L'abbandono del tradizionale sistema uninominale maggioritario per le elezioni regionali e per il Parlamento Europeo, in favore di sistemi misti o proporzionali.
- 5) Una legge mirata a ridimensionare la posizione di supremazia del primo Ministro nel 2011, la durata fissa della legislatura e l'impossibilità al Premier di decidere lo scioglimento anticipato e la data delle elezioni.
- 6) Il largo uso dello strumento referendario che qui rappresenta un dato di innovazione.
- 7) Una progressiva tendenza dei giudici ad avere una maggiore discrezionalità nello interpretare le leggi, soprattutto in virtù dello *Human Right Act*.
- 8) Con il *Constitutional Reform Act 2005* si modificano le competenze del *Lord Chancellor*, si istituisce una *Supreme Court*; tutto ciò ha permesso una modernizzazione delle tradizionali istituzioni con una più netta divisione dei poteri.
- 9) Il *Freedom of Information Act 2000* ha permesso di avere una maggior trasparenza delle amministrazioni pubbliche e di conseguenza un maggior controllo sull'attività di governo.
- 10) Nel 2005 è stata approvata la legge sul riconoscimento delle unioni civili, e nel 2013 la possibilità di sposarsi per le coppie dello stesso sesso.

## **Il sistema delle fonti**

Il termine *law* non comprende solamente le fonti scritte emanate dagli organi costituzionali, ma anche le altre regole di diversa provenienza e natura applicate nelle aule di giustizia. Il sistema giuridico inglese comprende un corpus di regole tradizionali di origine consuetudinaria o giurisprudenziale conosciute come *common law* e *equity law* e, in tempi recenti, anche la normativa di provenienza europea. Qui il Governo non ha un potere normativo autonomo.

## **Il Parlamento**

A) La composizione e l'organizzazione del Parlamento.

Il Parlamento britannico è composto da due Camere, la *House of Commons* e la *House of Lords* (con sede a Londra, nel *Palace of Westminster*) e dal Sovrano. Questi tre organi si riuniscono insieme solamente in certe occasioni, come l'apertura della sessione parlamentare. Di norma essi svolgono le loro funzioni separatamente, ma per l'entrata in vigore di una legge è richiesto il consenso di tutti e tre questi organi. Il bicameralismo britannico è un tipico esempio di bicameralismo *imperfetto*: l'organo decisionale è la Camera dei Comuni e solo tra di essa ed il Governo intercorre il rapporto fiduciario.

I poteri della *House of Lords* sono limitati, dato che solo la *House of Commons* è rappresentativa (può solamente ritardare l'approvazione delle leggi). Per ultimare il procedimento legislativo serve il consenso del Sovrano, il c.d. *Royal Assent* (ora di carattere puramente formale, l'ultimo veto è stata usato nel 1707). Nel luglio 2013 i componenti della Camera Alta erano 753 (di cui 641 *Lords* vitalizi, nominati dal Sovrano su proposta dell'esecutivo, 88 *Lords* per diritto di sangue e 21 *Lords spirituals*). Non ritroviamo più i *Lords* giudiziari (*Law Lords*) dopo la riforma del 2005.

La *House of Commons*, invece, è eletta a suffragio universale con il sistema uninominale maggioritario. I membri, attualmente, sono 650: essa ha una durata rigida di cinque anni e le elezioni possono essere anticipate solo in due ipotesi espressamente previste: o con un autoscioglimento da parte degli stessi membri o con una mozione di sfiducia nei confronti dell'esecutivo. L'età minima per l'elettorato attivo e passivo è 18 anni, la cittadinanza non è indispensabile (si veda l'elettorato passivo per alcuni membri del Commonwealth) e sono numerose le cause di ineleggibilità previste dalla legge. Ai



membri del Parlamento viene garantita la piena libertà di parola nell'esercizio delle loro funzioni. La Camera dei Comuni è presieduta da uno *Speaker* che ha un atteggiamento di assoluta imparzialità. Le commissioni parlamentari hanno una divisione tra loro, ed esse possono o meno suddividersi per materia.

#### B) Le funzioni parlamentari

Le principali funzioni del Parlamento consistono:

1. Nell'approvare le leggi;
2. Nel predisporre le risorse finanziarie attraverso le quali il Governo possa esercitare le proprie funzioni;
3. Nel controllare l'attività del Governo e dell'amministrazione.

L'esecuzione delle politiche pubbliche viene affidata a dei dipartimenti, composti di funzionari pubblici che devono essere politicamente neutrali. Il Governo centrale però tende a delegare l'amministrazione ad altri soggetti; l'amministrazione centrale ha principalmente un ruolo di regolazione, allocazione di risorse e controllo: da ciò si può capire come il modello amministrativo britannico sia un modello pluralista e decentrato.

#### Forma di Governo

La divisione dei poteri tra Parlamento e Governo non poteva di certo reggere i cambiamenti politico-sociali del XX secolo: l'ingresso dei ceti inferiori nella politica, il suffragio universale nel 1918, la nascita del welfare state e dei partiti di massa hanno portato alla perdita della primazia del Parlamento in favore del *Cabinet* ed in particolare nella carica di Primo Ministro. Dal novecento, in aggiunta, il partito politico ha assunto un sempre maggior rilievo nel funzionamento del modello britannico. L'attuale sistema è in gran parte dominato da due partiti, il *Conservative Party* che risale al XVIII, e il *Labour Party* nato nell'ultimo decennio del XIX secolo come parte politica di un movimento sindacale e dei suoi lavoratori.

Questi due partiti si sono alternati al potere dall'ultimo dopoguerra dando quasi sempre vita a esecutivi monopartitici: l'unica eccezione si ha con il governo Cameron dopo le elezioni del 2010, con un accordo tra conservatori e liberal-democratici ed è il primo esecutivo di coalizione in tempo di pace. Tra le tante proposte del programma di

governo, a causa di dissidi interni, solo una è passata: il termine fisso di durata del Parlamento. E' da ricordare poi il referendum popolare sulla scelta del sistema elettorale per la Camera dei Comuni del 2011, che ha comportato il rifiuto del nuovo meccanismo di ripartizione dei seggi e ha confermato quello tradizionale, il sistema uninominale maggioritario. Questo comporta che il sistema del governo di coalizione non sarà di certo una via percorribile negli anni avvenire. Dalla sua parte il sistema maggioritario determina il verificarsi di alcune conseguenze: esso forma dei governi stabili ed in grado di attuare il programma politico. Questo modello è stato accolto negli Stati del *Commonwealth* che sono più legati alla madrepatria (Australia, Canada, Nuova Zelanda), anche lì in ogni caso si sono verificati segnali di crisi e di riforme in una direzione meno maggioritaria.

### Giustizia e potere giudiziario

#### **Organizzazione della giustizia**

In Inghilterra, larga parte dei caratteri medioevali della tradizione comune ai sistemi di common law sono stati surclassati dall'evoluzione istituzionale successiva all'irruzione sulla scena di Bentham e della sua scuola<sup>1</sup>: egli ha caratterizzato in modo determinante gli sviluppi del diritto inglese nel secolo scorso e ha fatto entrare nel common law inglese sia il positivismo giuridico sia l'idea della *law reform*<sup>2</sup>. Il più importante risultato che comportò tale riforma furono i *Judicature Acts* del 1873-75: crearono un sistema piramidale di Corti che risponde in modo perfetto alla struttura del potere gerarchico-burocratico di stampo positivista. La riforma fu sostenuta dal governo che la vide come un'occasione per sottrarre alla House of Lords la competenza giudiziaria<sup>3</sup>: i JA prevedono un'unica Corte Suprema, la *Supreme Court of Judicature*, organizzata con un doppio grado di giurisdizione (formato da *High Court* e *Court of Appeal*).

Amministrare la giustizia e controllare l'ordine giudiziario sono compiti dello stesso Lord Cancelliere, tuttavia, l'indipendenza del potere giudiziario in Inghilterra è effettiva

---

<sup>1</sup> cfr., Stevens, Law.

<sup>2</sup> Cfr. Keir, *The Constitutional History*, p. 514 ss.

<sup>3</sup> Ugo Mattei, *Il modello di common law*. G Giappichelli Editore, 2010 p. 59.

e forte. Questa è garantita dalla combinazione di vari fattori:

- a) la sostanziale inamovibilità dei giudici, nell'ipotesi in cui questi godano di buona salute e mantengano una buona condotta (da sottolineare che la procedura per rimuovere un giudice non è mai stata usata);
- b) la subordinazione del giudice inglese solamente alla *rule of law*;
- c) i criteri di selezione dei magistrati di più alto grado;
- d) la mancanza di carriera all'interno della magistratura (non è previsto, formalmente, alcun modo di progressione della carriera);
- e) il principio di autonomia dei giudici dal potere politico è un dogma della *British Constitution*, da dover rispettare.

In effetti, il principio della inamovibilità si estende soltanto ai giudici delle giurisdizioni superiori, mentre i magistrati delle Corti inferiori possono essere revocati dal Lord Cancelliere.

I giudici, per di più, godono di una forte irresponsabilità giuridica per quanto riguarda il loro operato: c'è una convenzione che impedisce ai membri del Parlamento di criticare le decisioni dei giudici ed impedisce nel contempo agli stessi di intromettersi nel dibattito politico. L'organizzazione giudiziaria in Inghilterra si distingue in due settori: civile e penale, mentre la giustizia amministrativa è stata per tempo estranea a dato contesto (ma recentemente sono stati creati numerosi *Tribunals*). La struttura di vertice è la *Supreme Court of the United Kingdom*, istituita nel 2005, che ha ereditato funzioni prima appannaggio della *House of Lords* e del *Privy Council*. Il grado subito inferiore è costituito dalla *Court of Appeal*, civile e penale, con funzione d'appello. Per il primo grado si istituiscono la *High Court of Justice*, civile, e la *Crown Court*, penale. Le cause di minor rilievo sono affidate alle *Magistrate's Court* per il penale e alla *Country Courts* per il civile.

## **Giustizia Civile**

La caratteristica fondamentale della giustizia civile è la divisione di competenze fra le Corti superiori e le Corti inferiori che hanno, guardando il grado di giurisdizione, una differente competenza per valore<sup>4</sup>. Il funzionamento della giustizia civile ha avuto una forte modifica con un'ampia riforma delle sue regole procedurali<sup>5</sup>: si è voluto limitare la complessità, i costi e la durata dei procedimenti, inserendo, inoltre, misure rivolte a

diminuire il carico di lavoro delle Corti<sup>6</sup>. I problemi emersi nell'ambito della procedura civile avevano mostrato tre difetti principali: la lentezza, la costosità e la complessità dei processi<sup>7</sup>. Per risolvere questi problemi vengono individuate tre tipologie di *tracks*, ossia di corsie processuali: la *small claims* per le cause di valore inferiore alle 5000£, la *fast* tra le 5000 e le 25.000£, prive di complicazioni in punto di diritto; infine le *multi track* per cause superiori alle 25.000£ e con complessità in punto di diritto: solo queste ultime sono riservate alla High Court<sup>8</sup>.

La *High Court* è suddivisa in tre *divisions*, che si equivalgono solo formalmente: esse si specializzano seguendo le partizioni tradizionali del common law. Dalla *High Court* ci si appella alla *civil division* della *Court of Appeal*, e quasi sempre è necessario un *permission* per potere adire la *Court of Appeal*; questo permesso può essere concesso sia dal giudice la cui sentenza viene impugnata, sia dalla stessa *Court of Appeal*. Si ha ancora la possibilità di presentare appello<sup>9</sup> alla *Supreme Court* per poter impugnare le decisioni della *Court of Appeal (civil division)*. La Suprema Corte però non rappresenta il massimo grado di giurisdizione inglese: sarà sempre possibile per il cittadino rivolgersi, nei casi previsti, alla Corte del Lussemburgo, nell'ipotesi di un coinvolgimento di una norma comunitaria.

## Giustizia Penale

Il settore criminale è molto meno esteso, negli ambiti ad esso riservati, da quello civile, dato che in Inghilterra è ritenuto *civil law* tutto ciò che non rientra nel settore penale. C'è una bipartizione connotativa essenziale: quella tra *indictable* e *summary offences*.

---

<sup>4</sup> V. Varano, *Organizzazione e Garanzie della Giustizia Civile nell' Inghilterra Moderna* A. Giuffrè, 1973. La competenza per valore della giustizia minore è continuamente aumentata nel corso degli anni.

<sup>5</sup> *Civil Procedure Act 1997*, sono stati introdotti il tema di notificazione degli atti, la condotta pre-processuale delle parti. La revisione periodica delle regole è affidata ad un Civil Procedure Committee.

<sup>6</sup> Varano-Barsotti, *La tradizione*, vol. 1, p.291. La nuova procedura del contezioso a "doppia elica"

<sup>7</sup> Zuckerman,, *The Jackson Final Report on Costs*, p. 263 ss.

<sup>8</sup> La procedura civile ha subito un cambiamento nella terminologia e nel linguaggio.

<sup>9</sup> Chase-Hershkoff, *Civil Litigation in Comparative Context*, ThomsonWest, 2007, p.23: non si può tecnicamente parlare di diritto d'appello, ma della facoltà di chiedere un'autorizzazione ad appellare.

Le prime hanno un'entità più grave, le seconde hanno una minor rilevanza. Le prime dovrebbero essere svolte davanti ad una giuria, ma nel più del 97% dei processi penali esse non trovano accoglimento<sup>10</sup>. La *Crown Court* è competente per la prima istanza, di regola con la partecipazione della giuria; l'*High Court judge*, giudice superiore che dovrebbe essere solamente coinvolto nelle cause più gravi e difficili, compete anche all'interno di controversie di minor entità. La competenza della *Crown Court* è basata sulla divisione del territorio statale (solo di Inghilterra e Galles) in circuiti. Anche la procedura penale inglese è stata oggetto di riforme significative<sup>11</sup> in questi ultimi anni, quella che ha avuto un maggior rilievo è stata il *Criminal Justice Act 2003*. Esso ha notevolmente modificato le più importanti regole in materia di prova, processo con giuria, possibilità di appello per l'accusa e definizione e commisurazione della pena<sup>12</sup>.

## **Il diritto amministrativo**

Nell'ambito del diritto e della giustizia amministrativa, si è assistito alla nascita di molti tribunali speciali ai quali il legislatore ha affidato la risoluzione della maggior parte delle controversie tra Stato e cittadini, o tra cittadini. Con il *Tribunals, Court and Enforcement Act* del 2007, il Parlamento ha voluto affidare una maggiore indipendenza delle Corti dal governo e dare altresì soluzione alle inefficienze del sistema, dovute alla sua frammentazione eccessiva<sup>13</sup>, ed oggetto di studio per molti anni delle commissioni. La procedura della *judicial review* (diversa dal controllo della costituzionalità delle leggi) sembra aver fatto penetrare nel sistema inglese delle dottrine che finiscono per ridurre, invece che aumentare, la disponibilità di rimedi a disposizione del singolo: si sono importate nozioni e mentalità dal *droit administratif* francese. Il prevalere dell'interesse pubblico su quello individuale è divenuto certo dopo la decisione del caso

---

<sup>10</sup> Cfr. Cross-Jones, *Introduction*, p.468.

<sup>11</sup> Si possono ricordare il *Criminal Justice and Immigration Act 2008* che modifica in materia di giustizia minorile; il *Coroner and Justice Act 2009*, che indica le vie per la repressione dei reati; e il *Crime and Security Act 2010* per le materie di: ordine pubblico, forze dell'ordine e del terrorismo.

<sup>12</sup> Cfr. *Criminal Justice act 2003*, Part. 7/10. L'act consente di giudicare nuovamente un imputato precedentemente assolto, solo in casi limitati e con nuove e incontrovertibili prove.

<sup>13</sup> Il sistema dei tribunali è stato paragonato molto spesso ad un labirinto a causa della sua complessità e frammentazione. Cfr. Bradley, *The Tribunals Maze*, p. 200ss.

O'Reilly<sup>14</sup>. Così le Corti inglesi hanno, con un'unica decisione, limitato la possibilità, data al cittadino, di ricorrere a rimedi ordinari (privatistici) e circoscritto a se stesse la possibilità di ricollocare la sintonia tra *rule of law* e tradizione. Questo ha fatto penetrare nella concettualizzazione del common law la contrapposizione fra diritto pubblico e privato, in origine del tutto estranea.

## Una convergenza graduale

Il diritto comparato mostra come il *common law* e lo *civil law* non siano mondi impermeabili, ma delle metodiche in continua evoluzione. Il loro confronto non potrà che essere dinamico, attingendo ad una cultura di fondo comune<sup>15</sup>. Nessun sistema del mondo è oggi totalmente autosufficiente. Vi è stata la necessità di ricorrere a nuove soluzioni e ciò ha portato alla sconfitta del nazionalismo giuridico. Attraverso tale causa si è concettualizzato un diritto che si mostra sempre più "sconfinato"<sup>16</sup>, o per meglio dire, dotato di limiti mobili. Le convenzioni internazionali, le procedure e le normative realizzate in modo uniforme non riescono, da sole, ad essere sufficienti; in ogni caso si notano la mentalità<sup>17</sup> del giurista e il consolidamento di un spirito internazionale.

La progressiva europeizzazione che ha subito la Gran Bretagna<sup>18</sup>, insieme al procedere della *devolution* e al concorrere di altri fattori come la circolazione di modelli costituzionali nati all'interno del Commonwealth<sup>19</sup>, ha cambiato enormemente la struttura costituzionale britannica, rendendo di fatto indispensabile l'avvio di un impulso riformatore<sup>20</sup>.

Anche la solita refrattarietà della *English Constitution* agli stimoli giuridici continentali, è destinata ad essere sostituita da una esigenza di maggior inclusione di elementi

---

<sup>14</sup> O'Reilly v. Mackman, All E. Rep. 1982, 3, p.1124.

<sup>15</sup> Cfr. Gambaro, *Common law e civil law: evoluzione e metodi di confronto*, p. 7-8.

<sup>16</sup> Ferrarese, *Diritto sconfinato*.

<sup>17</sup> Gambaro, *Western Legal Tradition*, p. 687 ss.

<sup>18</sup> Cfr. Radaelli, *The Europeanization of Public Policy*, p. 29

<sup>19</sup> Il Canada o la Nuova Zelanda hanno anticipato le riforme avvenute nel Regno Unito e si sono trasformate in contesti di esportazione di riforme costituzionali.

estranei alla *tradition* della *common law*. L'ingresso del diritto comunitario nell'ordinamento interno inglese<sup>21</sup> ha portato l'Inghilterra a dover restringere il principio della sovranità del Parlamento ed aprire la via ad un'attuazione del principio di separazione dei poteri e di indipendenza della magistratura. Simbolo della volontà di *legal reforms* è stato il CRA del 2005, una "riforma attesa", una novità dentro il labirinto dei precedenti cambiamenti politico-istituzionali. Esso immette nel sistema un nuovo assetto istituzionale e costituzionale, contenendo, in alcuni suoi fini, la promozione della *judicial independence* e della *public confidence* nei giudici. La riforma del 2005 regola i rapporti tra poteri dello Stato eliminando molte delle funzioni che caratterizzavano la figura del *Lord Chancellor*, creando una Corte Suprema indipendente da Westminster<sup>22</sup> ed introducendo una *Judicial Appointments Commission* la cui funzione è la selezione dei giudici.

Il *common law* inglese, anche se mantiene molte caratteristiche autoctone, ha forti legami con gli altri paesi della sua famiglia: può capitare quindi che, nonostante la presenza di forti pressioni di avvicinamento nei confronti del diritto continentale, esso elabori nel contempo delle soluzioni del tutto autonome. Il nuovo premier (David Cameron) assume in sé degli atteggiamenti di tipo conservatore ed antieuropeista, che potrebbero condurre ad un'inversione nell'ambito delle riforme costituzionali. Questa trasformazione è stata radicale, ma graduale allo stesso tempo in un perfetto stile anglosassone: è stata prodotta con una lunga evoluzione più che con un disegno codificato, è stata modificata nella sua forma da interventi di diritto positivo e oggi essa appare altamente formalizzata. E' ancora troppo presto per comprendere la reale portata delle recenti riforme: bisognerà valutarle nel lungo periodo con una ampia visione teorica della storia costituzionale inglese, che ha sempre provato a stabilizzare le richieste di cambiamento con il rispetto della tradizione<sup>23</sup>, in un processo che si può definire di "conservatorismo innovativo". Se non si può ancora parlare di una *new constitution*<sup>24</sup>, di sicuro siamo di fronte ad una *changing constitution*<sup>25</sup> che lancia il diritto inglese in un nuovo mondo costituzionale.

---

<sup>20</sup> Torre, *Il Regno Unito*, 61 ss..

<sup>21</sup> Cfr. Torre, *Attuazione del dr.EU nel R.U e la questione della sovranità parlamentare*, 136 ss.

<sup>22</sup> Lord Mance, *Constitutional Reforms*, 155 ss.

## 2. Tutela dei diritti fondamentali

### Lo Human Rights Act 1998

Il lungo processo per poter introdurre un catalogo di diritti civili e politici nel sistema britannico (nel quale i giudici ebbero una partecipazione attiva) si concretizzò nell'approvazione dello *Human Rights Act* 1998. Anche se si trattò di un compromesso tra la protezione dei diritti umani e la *parliamentary sovereignty*, è indiscusso che abbia rappresentato «un trasferimento di potere politico senza precedenti dall'esecutivo e dal legislativo a favore della magistratura, ed una ristrutturazione fondamentale della (...) costituzione politica». Attraverso lo *Human Rights Act* 1998 l'innovazione della costituzione non fu determinata da un sovrapporsi non sistematico di decisioni giudiziarie, o da un processo di *muddling through*, bensì da una riforma dell'assetto costituzionale pienamente intenzionale e consapevole<sup>26</sup>.

La legge è entrata in vigore nell'ottobre del 2000 ed indica l'incorporazione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nell'ordinamento britannico, introducendo per la prima volta nella sua storia, in modo scritto e formale, un elenco di diritti dei cittadini. Anche prima dell'entrata in vigore dello *Human Rights Act* 1998, i diritti dettati dalla Convenzione e dalla Corte di Strasburgo avevano un'influenza, in ogni caso non trascurabile, sui giudizi delle corti inglesi, venivano a volte citati in modo esplicito nelle sentenze.

La prima parte della legge prevede che «per quanto possibile, la legislazione primaria e quella subordinata devono essere interpretate ed applicate in modo che siano compatibili con i diritti previsti dalla Convenzione»<sup>27</sup>. Questa disposizione è veramente importante: con essa si espande il margine di discrezionalità a disposizione dei giudici nell'interpretazione della legge (cosa già avvenuta con l'adesione al sistema di diritto

---

<sup>23</sup> C'è chi sostiene che le riforme laburiste siano più conservatrici di quanto la politica che le produce voglia far credere. Ne parla Dorey, in *A History of Constitutional Conservatism*.

<sup>24</sup> Cfr. Bogdanor, *The New British Constitution*.

<sup>25</sup> Jowell-Oliver, *The Changing Constitution*.

<sup>26</sup> King A., *The British Constitution*, Oxford University Press, 2007 Oxford. p. 127.



comunitario<sup>28</sup>); viene incrementato il processo di assorbimento di uno stile giudiziario più orientato ai principi e alla cultura dei diritti umani che alla lettera della legge<sup>29</sup>.

Per ciò che concerne i rimedi, lo *Human Rights Act* 1998 prevede che, quando l'interpretazione della legge in maniera conforme alla Convenzione non sia possibile, il giudice non possa disapplicare od annullare la legge, ma debba esclusivamente produrre una dichiarazione di incompatibilità<sup>30</sup>. Così facendo si è permesso di salvaguardare (almeno nella forma) il principio della *parliamentary sovereignty*; tuttavia non si permette alle corti nessuna influenza sulla validità dell'atto legislativo, ma la sola possibilità di segnalare al parlamento una violazione dei diritti umani. Questa facoltà non è di poco conto: si dà al potere giudiziario la possibilità di valutare la legislazione, invece di applicarla indipendentemente dal suo contenuto. Nel caso di una dichiarazione di incompatibilità, il parlamento dovrà, quasi necessariamente, intervenire.

Anche se non si può parlare di controllo di costituzionalità in senso proprio<sup>31</sup> lo *Human Rights Act* 1998 ha dato alla magistratura un potere politico significativo e ha riaperto l'ambito di discrezionalità dei giudici nel sistema politico democratico. La principale novità della legge sta quindi nel fatto di aver conferito alla magistratura il potere di determinare l'agenda pubblica e l'agenda politica<sup>32</sup> sul tema dei diritti umani. Il governo e il parlamento si trovano costretti ad affrontare una questione se questa è stata sollevata da un giudice, il quale, forse indirettamente, ha anche suggerito una soluzione. Nonostante siano due atti differenti, l'*European Communities Act* 1972 e lo *Human Rights Act* 1998 hanno i medesimi caratteri fondamentali, in particolare

---

<sup>27</sup> Human Rights Act 1998, p. 3.

<sup>28</sup> Levitsky J.E. (1994), *The Europeanization of the British Legal Style*, in «American Journal of Comparative Law», vol. 42, n. 2, p. 347-380.

<sup>29</sup> Atiyah P.S. e R.S. Summers (1987), *Form and Substance in Anglo-American Law. A Comparative Study of Legal Reasoning, Legal Theory, and Legal Institution*, Clarendon Press, Oxford.

<sup>30</sup> Human Rights Act 1998, p. 4. Le uniche corti titolari del potere di dichiarare l'incompatibilità sono quelle superiori: *House of Lords*, *Judicial Committee of the Privy Council*, *Marital Appeal Court*, *Court of Appeal* e *High Court*.

<sup>31</sup> Stevens R. (2002), *The English Judges. Their Role in the Changing Constitution*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

l'effetto sulla rilevanza politica delle corti: entrambi hanno costretto i giudici a rivalutare il primato assoluto della legge nazionale, ad interpretare il diritto rispetto a principi espressi in termini generali (con un aumento nel margine della discrezionalità e nello stile della interpretazione), a prendere parti di competenza esclusiva del governo e del parlamento. Si discute molto sulle cause che hanno permesso il determinarsi di tale fenomeno: probabilmente l'indebolimento della dottrina dell'onnipotenza parlamentare, innescato dall'*European Communities Act 1972*, ha creato quell'humus culturale senza il quale lo *Human Rights Act 1998* sarebbe stato assolutamente inconcepibile<sup>33</sup>.

### La Judicial Review

#### **L'impatto**

Gli enti pubblici devono agire nel rispetto della legge, il controllo giudiziale detta limiti alle decisioni dei poteri pubblici. L'esercizio del *judicial review* è discrezionale: il giudice prima di procedere valuta se e in che misura le istanze siano sufficientemente fondate. Questo rimedio è usufruibile solamente nella parte in cui esso abbia esaurito tutti gli strumenti di tutela a sua disposizione. La *judicial review* ha provocato un enorme aumento del numero di casi sottoposti alle corti: tale dato è tuttavia fuorviante, dato che solo una piccola percentuale di istanze arriva all'ultima udienza, davanti alla corte in composizione plenaria (al di sotto dell'1%). L'accesso al *judicial review* è perciò disomogeneo e il suo impatto non è di grande importanza, se si considera nel suo insieme l'intera amministrazione di governo.

Fin dagli anni '70 si è cercato di semplificare il processo per applicare il *judicial review*, cercando un aumento dei casi sottoposti alle corti<sup>34</sup>. L'interesse pubblico era però superiore rispetto alla tutela dei privati. Un problema di diritto pubblico può anche essere risolto rivolgendosi all'autorità che ha emesso la decisione. E' certo che la procedura di *judicial review* voglia controllare il potere pubblico in contrapposizione ai

---

<sup>32</sup> Cobb R., J.K. Ross e M.H. Ross (1976), *Agenda Building as a Comparative Political Process*, in «American Political Science Review», vol. 70, n. 1, 126-138.

<sup>33</sup> Woodhouse D. (2003), *Review Article. The English Judges, Politics and the Balance of Power*, in «Modern Law Review», vol.66, n. 6, p.230

privati, è però utile trovare anche un criterio per distinguere l'interesse pubblico da quello strettamente privatistico, cosa resa difficile dalla sovrapposizione dei due ambiti. Per avanzare con un'istanza per *judicial review*, al richiedente deve essere riconosciuta la legittimazione processuale (*standing*), che esiste quando vi sia un "interesse sufficiente" nella questione contestata<sup>35</sup>. Questo filtro ha un'utile funzione perché dissuade le richieste futili o pretestuose, ma, se queste regole vengono applicate in modo troppo restrittivo, possono non consentire l'accesso a casi cui serva particolare attenzione.

## **Gli ambiti**

Il principio basilare è che l'autorità pubblica non può oltrepassare i poteri a lei conferiti (*ultra vires*) o, addirittura, di abusarne. Se l'azione eccede i limiti, le corti possono intervenire fornendo un rimedio. In un solo caso le corti non possono intervenire: quando cioè gli enti pubblici agiscono nell'esercizio dei loro poteri. Tale possibilità è tuttavia ammessa se il Parlamento ha conferito allo stesso ente tale potere, istituendo con legge un "diritto a ricorrere". Il termine utilizzato per definire le principali sfere di applicazione del *review* è stata spiegato efficacemente da Lord Diplock in *Council of Civil Service Unions v Minister for the Civil Service* (1985) AC 374 (conosciuto come il caso GCHQ): "Il primo ambito lo chiamerei "illegalità", il secondo "irrazionalità" e il terzo "incapacità procedimentale"...Illegalità quando il soggetto autore della decisione doveva capire correttamente la legge che disciplina il suo potere decisionale e la relativa applicazione.....Per irrazionalità quando una decisione è talmente oltraggiosa della logica o dei principi morali, che nessuna persona assennata avrebbe potuto assumerla dopo un minimo di ragionamento.....Incapacità procedimentale ossia l'inettitudine ad agire con la diligenza e la perizia che il procedimento richiede nei confronti della persona interessata, che sarà così danneggiata dalla decisione". Altri concetti come l'aspettativa legittima (connessa alla dottrina della certezza giuridica), sono entrati a far

---

<sup>34</sup> Deciso dal caso *O'Reilly v Mackman* (1983) 2 AC 237, che l'istanza della procedura di *judicial review* debba essere sollevata in relazione al grado di tutela con cui il diritto pubblico si salvaguarda.

<sup>35</sup> AI sensi del RSC Order 53 r.7

parte del diritto amministrativo statale sia sotto il profilo procedurale sia come questione di diritto positivo.

### **La questione di merito**

Le corti agiscono sulla base del principio della *rule of law*, applicando una giurisdizione direttiva. Questa è certo una funzione di controllo, ma in dato sistema giuridico assume una importanza fondamentale. L'effetto costituzionale sulla estensione del judicial review è un punto di equilibrio nella divisione di potere fra il Parlamento e le corti. *Roberts v Hopwood* (1925) AC 578 è il primo caso del ventesimo secolo che induce una trattazione delle problematiche riguardanti l'intervento dei giudici. Nel dopoguerra, Lord Greene, in *Associated Provincial Picture Houses v Wednesbury Corporation* (1948) 1 KB 223, acclarò la limitazione del ruolo delle corti e delineò il ruolo di queste nella determinazione del giudizio. Successive decisioni riportarono una maggior disponibilità del potere giudiziario ad intervenire, in sede di controllo, nei confronti delle attività amministrative, sia a livello centrale che locale (il risultato fu tuttavia controverso). Recentemente le corti con il caso *R v Secretary of State for the Home Department, ex p Fire Brigades Union* (1995) 2 All ER 244, hanno modificato le prerogative esercitate dai ministri, quando queste sembrano contrastare con i poteri previsti dall'ordinamento.

### **Uno scenario futuro per i diritti britannici**

Lo HRA 1998 dà una rielaborazione del catalogo delle libertà, non solo per ciò che attiene alle questioni riguardanti il novero delle garanzie fondamentali, ma anche nell'assetto di equilibri costituzionali che modificano dall'interno le relazioni tra le diverse istituzioni di governo.

Il *Bill of Rights* e lo HRA potrebbero essere in continuità tra di loro<sup>36</sup>, una evoluzione, che nelle sue dimensioni basilari, per ciò che riguarda l'articolazione delle garanzie fondamentali, trarrebbe una linea di continuità inscindibile all'interno delle due Carte Fondamentali. Un fondamento del nuovo ordine costituzionale è l'esplicita previsione dei diritti politici, regolante il rapporto tra cittadini e istituzioni: il BOR perciò apre alla trasformazione della forma di governo parlamentare odierna e sancisce il passaggio dalle libertà degli Inglesi ai diritti della persona.

Sebbene il Regno Unito presenti una condizione di insularità, la cultura britannica dei diritti e delle libertà si è da tempo spostata verso il continente. E forse grazie a questo fatto che, la tesi di una Convenzione europea, non del tutto “proposta aliena”<sup>37</sup> rispetto alla tradizione nata con la *Magna Charta Libertatum* e con il BOR, bensì un elemento a queste familiare, ha contribuito a configurare l’immagine di un complesso di garanzie fondamentali, che sembrano aver compiuto un lungo giro per il mondo prima di riapprodare in patria.

### **3. Le ragioni della riforma**

Le problematiche emerse dalla riforma del sistema giudiziario inglese introdotta dal governo Blair non sono state del tutto risolte. Le ragioni che hanno portato, negli anni duemila, a rielaborare la stessa struttura del sistema giudiziario inglese sono incentrate attorno a tre tipi di dinamiche, differenti per natura e per *policy*. La prima ragione riguarda la struttura dello stesso sistema giudiziario: la struttura organizzativa esistente prima del 2005 si era sviluppata in funzione di una magistratura non molto numerosa, eterogenea e specializzata. Le trasformazioni del sistema giudiziario e delle sue attività avrebbero reso difficoltosi molti meccanismi di governo e, di conseguenza, aperto allo sviluppo di possibilità per una loro trasformazione. Queste tensioni però, anche se forti e diffuse, possono spiegare l’arrivo, solo in modo parziale, del *Constitutional Reform Act 2005*: ci spiegano perché sia stato richiesto di modificare lo *status quo*, ma non il motivo per il quale la riforma abbia assunto un certo risultato finale e, conseguentemente, dell’imposizione di un certo modello di *policy*.

La seconda ragione, invece, fa comprendere in modo diretto le cause di una modifica del testo nell’*iter* parlamentare. Si richiamano le influenze che sono state esercitate dai giudici nel processo di *policy making*. Queste pressioni e persuasioni della magistratura sono state determinanti per l’imposizione di certe opzioni di riforma a discapito di altre. La risposta è però incompleta: non si capisce il motivo per la quale il governo e il parlamento abbiano avviato la riforma, e nemmeno perché abbiano accettato il volere dei giudici.

---

<sup>36</sup> Tesi sostenuta da Torre A. in *Regno Unito*, Il Mulino 2005, p. 60.

<sup>37</sup> Sostenuta dai riformatori del New Labour in *Rights Brought Home: The Human Rights Bill* October 1997 CM 3782

Varie influenze poi, diverse (ma comuni nel fatto di arrivare da un piano sovranazionale europeo), sono alla base dell'imposizione di nuove regole nell'ambito delle politiche giudiziarie inglesi e del *Constitutional Reform Act* 2005. Con la fine del tradizionale isolamento del diritto britannico, l'entrata del Regno Unito nel sistema europeo e della Convenzione europea per i diritti dell'uomo, si sarebbero attuate varie dinamiche, connesse tra loro, che avrebbero significativamente trasformato il modo di concepire il potere giudiziario e di governare la magistratura. Tale processo di integrazione, nel contesto giuridico europeo, avrebbe portato a:

- a) porre le basi per accogliere una separazione dei poteri e un differente ruolo dei giudici diverso da quello tradizionale;
- b) diffondere la possibilità di trarre suggerimenti dai sistemi giuridici continentali e, addirittura, di includerli;
- c) accendere delle pressioni dirette (con esplicite intromissioni nelle decisioni di *policy*) ed indirette (con processi di socializzazione e apprendimento) per poter cambiare il modo con cui gli inglesi eseguono le politiche giudiziarie e costituzionali.

Grazie a queste tre ragioni si capisce sufficientemente come gli interessi e il comportamento strategico delle forze politiche abbiano modificato la riforma del sistema giudiziario.

### *L'influenza dei giudici nel processo di riforma*

Se si vogliono approfondire le ragioni per le quali sia stato creato ed approvato il *Constitutional Reform Act* 2005, bisogna studiare l'influenza che hanno potuto e saputo esercitare, durante il processo di *policy making*, i più diretti destinatari della riforma: i giudici. Si può pensare che la magistratura sia stata molto interessata al contenuto della riforma del sistema giudiziario ed abbia provato a condizionarne il contenuto, favorendo le norme poste a garanzia di indipendenza dei giudici e le competenze delle corti, diminuendo quelle statuizioni che possano far interferire altre istituzioni nella gestione del sistema giudiziario o che limitino la sfera d'azione dei tribunali. Inoltre la magistratura può probabilmente avere vie di comunicazione e risorse molto ampie che le permettano di avere un certo potere sulle forze politiche e sul *policy making*. Analizzare questo ruolo avuto dai giudici nel processo di riforma fa scoprire i motivi

riguardanti la decisione delle forze politiche di aumentare la propria ingerenza nella magistratura.

La magistratura non influenzò direttamente il momento in cui il governo annunciò le riforme e, ancor meno, le destinazioni che la legge avrebbe avuto. Con l'annuncio del premier di riqualificare, nell'ambito giudiziario, i meccanismi di *governance* e i rapporti tra i poteri dello stato, non si ebbe la più piccola consultazione di nessun membro della magistratura<sup>38</sup>. Anche i *Law Lords* e il *Lord Chief Justice*, che sarebbero stati diretti destinatari di questi cambiamenti, ebbero la notizia solo attraverso i media<sup>39</sup>. Da quel momento però, i giudici giocarono una parte importante nel definire i temi della riforma, partecipando attivamente alla formazione sia di contenuti fondamentali e si di quelli secondari. Da quando ci fu l'annuncio del governo l'11 giugno 2003, all'approvazione della legge il 24 marzo 2005, la magistratura ebbe delle concessioni di notevole rilievo<sup>40</sup>.

L'evento centrale e simbolico è rappresentato da quello che è stato chiamato Concordato, un accordo, raggiunto agli inizi del 2004, concernente i principi fondamentali ed i nuovi assetti istituzionali, tra il *Lord Chancellor* del tempo (Lord Falconer) e il *Lord Chief Justice* di allora (Lord Woolf). A causa della loro mancata previa consultazione sulle riforme, la magistratura ed anche dello stesso Lord Woolf espressero delle critiche che portarono il governo a rimediare, e perciò furono aperti i dialoghi con i giudici. Il risultato finale portò ad una serie di aperture favorevoli alla magistratura in cambio del suo appoggio alle riforme. Dopo che il Concordato fu firmato, Lord Woolf difese le novità pronte all'introduzione e rassicurò sul fatto che, «se il Concordato sarà implementato, l'indipendenza dei giudici sarà protetta» (2004, 32 4). Ciò poteva accadere solo se l'accordo fosse diventato legge in un solo pacchetto e nel suo intero contenuto. Il *Lord Chief Justice* stesso espresse questo in modo esplicito nel corso del dibattito parlamentare.

---

<sup>38</sup> Windlesham, Lord (2005), *The Constitutional Reform Act 2005: Ministers, Judges and Constitutional Change*, in «Public Law», vol. 105, n. 4, p.809

<sup>39</sup> Prince S. (2005), *Law and Politics: Rumors of the Demise of the Lord Chancellor have been Exaggerated...*, in «Parliamentary Affairs», vol. 58, n. 2, p.248

<sup>40</sup> Hazell R. (2007), *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in «Parliamentary Affairs», vol, 60, n. 1, p.27.

Il Concordato fu accolto in quasi tutto il suo contenuto, sia prima dal disegno di legge che dal *Constitutional Reform Act 2005*. Le poche proposte che non ebbero seguito nella legge continuarono comunque ad avere effetto: è unanime considerare il Concordato un testo di importanza costituzionale, che al suo interno abbia principi sempre validi e vie da seguire nel caso la legge non si esprima<sup>41</sup>. Questo aspetto è stato recentemente espresso in parlamento dal *Lord Chief Justice* (Lord Phillips):

«è stato indubbiamente trattato come documento costituzionale che stabilisce la divisione di funzioni [tra *Lord Chancellor* e *Lord Chief Justice*]. Adesso è stato in larga parte superato dalla legge, ma non del tutto: dove la legge non copre qualche suo aspetto, è necessario consultare il Concordato stesso»<sup>42</sup>.

Le concessioni che i giudici ebbero con il Concordato, non sono di certo secondarie.

Lord Woolf espresse, a nome dell'intero corpo giudiziario, e dopo aver consultato i giudici della *High Court* e della Corte d'Appello, l'introduzione, con il *Constitutional Reform Act 2005*<sup>43</sup>, di un certo numero di garanzie:

- il *Lord Chief Justice* avrebbe aggiunto il titolo di *President of the Courts of England and Wales* e sarebbe diventato il capo della magistratura;
- sarebbe stato indicato il dovere dei membri del governo di non toccare l'indipendenza e gli obblighi del *Lord Chancellor* di difendere e rafforzare la magistratura;
- l'ambito di intervento del *Lord Chancellor* nella selezione dei giudici sarebbe stato poco influente;
- i membri laici non sarebbero stati la maggior parte nella commissione di selezione dei giudici;

---

<sup>41</sup> HL Select Committee on the Constitution, *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament*, 6<sup>th</sup> Report of Session 2006-2007, HL Paper 151, 26 July 2007, 9-10.

<sup>42</sup> HL Select Committee on the Constitution, *Meeting with the Lord Chief Justice*. 14<sup>th</sup> Report of Session 2005-2006, HL Paper 213, 26 June 2006, *Minutes of Evidence*, 1.

<sup>43</sup> Elenco fornito con le considerazioni di Smith R. (2005), *Constitutional Reform, the Lord Chancellor, and Human Rights: The Battle of Form and Substance*, in «Journal of Law and Society», vol. 32, n. 1, p. 195; Windlesham, Lord (2005), *The Constitutional Reform Act 2005: Ministers, Judges and Constitutional Change*, in «Public Law», vol. 105, n. 4, p. 806-823; Hazell R. (2007), *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in «Parliamentary Affairs», vol. 60, n. 1, p. 3-25.



- il *Lord Chief Justice* avrebbe preso parte alle procedure di nomina dei giudici;
- la rappresentanza nelle istituzioni sarebbe stata incorporata ai giudici di ogni livello.

Molte altre questioni cardine non furono tuttavia incluse nell'accordo: nello specifico, quelle indirizzate alla creazione della nuova Corte Suprema e dell'abolizione o meno della carica di *Lord Chancellor*, decisione che doveva spettare in modo esclusivo al parlamento<sup>44</sup>. Il Concordato esercitò sulla riforma un potere vincolante sulle decisioni da prendere: la modifica istituzionale da questo proposta favoriva l'indipendenza di tutta la magistratura a discapito della responsabilità politica del suo corpo giudiziario.

La notevole capacità di influenza dei giudici non si mostrò solo durante il Concordato, ma anche nell'incorporazione nel disegno di legge presentato alla Camera dei Lord il 24 febbraio 2004 (*Constitutional Reform Bill* HL Bill 301), i giudici determinarono altre fondamentali modifiche, da introdurre tra la proposta iniziale e il momento di approvazione del testo l'anno seguente. Delle tante modifiche sostenute durante l'iter parlamentare, due sono da notare: la prima consiste nel mantenimento della carica di *Lord Chancellor*, (inizialmente la direzione era nel senso di un'abolizione di tale carica) . Anche con le competenze divise tra *Lord Chief Justice* e *Lord Chancellor*, la reintroduzione di quest'ultima offriva delle garanzie aggiuntive per l'indipendenza dei giudici; la seconda invece, si riferiva alle modalità di nomina dei giudici della Corte Suprema. L'idea iniziale, che dava un ampio margine discrezionale al *Lord Chancellor*, nel senso di una maggior possibilità di scegliere i nuovi giudici da un certo numero di proposte (da due a cinque, suggerite dalla *Judicial Appointments Commission*), fu ampiamente ridotta. Per selezionare i giudici della nuova Corte Suprema fu adottato lo stesso metodo usato per tutti gli altri giudici, la *Judicial Appointments Commission* con funzione di nomina e il *Lord Chancellor* con la possibilità di respingere, in via temporanea, l'unica proposta individuata dalla prima. Anche questo ribaltamento favorì l'indipendenza dei giudici e, ancor di più, una rigida separazione dei poteri<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Testo della nota 43: Windlesham 2005, p. 820

<sup>45</sup> Ward R. e A. Akhtar (2008), *Walker & Walker's English Legal System. Tenth Edition*, Oxford University Press, Oxford.

E' difficile indagare ulteriormente le molteplici relazioni avvenute tra i giudici e le altre parti partecipanti della riforma, capire il ruolo dato dalla magistratura nella creazione delle norme e, soprattutto, cosa sarebbe successo a queste se dato organo non avesse agito. L'attività di condizionamento di ristrette cerchie giudiziarie è ben documentato<sup>46</sup>, e nell'Inghilterra, in particolare, dato elemento rafforza il peso dei giudici nelle attività parlamentari. I politici e la società tengono molto in considerazione la classe giudiziaria, grazie all'unione tra la magistratura e l'avvocatura, e questo provoca, tra esse, una commistione in relazione all'individuazione di linee di orientamento di *policy*. Grazie allo sviluppo di un sistema nel quale sono gli avvocati a nominare i giudici, si dà poca apertura ad una prospettiva di frattura tra l'avvocatura e la magistratura (fatto che è molto più plausibile nei paesi di *civil law*). Quest'unione aiuta il formarsi di uguali canali di pensiero: avvocati perciò favorevoli ad un rafforzamento dei poteri dei giudici. Da sottolineare è il ruolo avuto dal *Lord Chancellor* e dai *Law Lords* prima della riforma del 2005. Proprio grazie ad una siffatta organizzazione, il sistema giudiziario inglese, ha portato al superamento di differenze tra queste correnti di pensiero. Fu il giusto compromesso tra le due parti del sistema, emerse con il Concordato, ad individuare un tratto comune di queste carriere e priorità<sup>47</sup>. Non bisogna in ogni caso sminuire il ruolo in chiave politica avuto da Lord Falconer, il creatore comune del *Lord Chancellor* e del *Lord Chief Justice* che ha favorito non poco l'accordo raggiunto. Esso ha compreso le ragioni e i problemi dei giudici, avendo quasi lo stesso punto di vista e usando il suo stesso linguaggio nell'approccio alle diverse problematiche normative. Questo fatto ha sicuramente aiutato l'accettazione delle pretese del corpo giudiziario. Dato che si è maggiormente discusso il provvedimento nella Camera alta del Parlamento<sup>48</sup>, questo ha permesso ai *Law Lord*, anche se divisi in due gruppi (quelli favorevoli alla creazione di una Corte Suprema e quelli non favorevoli), di partecipare e influenzare<sup>49</sup> le norme all'interno del *Constitutional Reform Act 2005*.

---

<sup>46</sup> Zannotti F. (1989), *La magistratura, un gruppo di pressione istituzionale: l'autodeterminazione delle retribuzioni*, Cedam, Padova.

<sup>47</sup> Malleon K. (2007), *The Effect of the Constitutional Reform Act 2005 on the Relationship between the Judiciary, the Executive and Parliament*, in HL Select Committee on the Constitution, *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament*, 6<sup>th</sup> Report of Session 2006-2007, HL.

L'intervento dei giudici è stato quindi la chiave di tante scelte legislative, che ha poi comportato la loro ascesa al potere di intervento nella politica; ma questa decisione di farlo accrescere non è del tutto spiegata dal sistema politico, dalla competitività dei partiti o dalle loro strategie. Tale facoltà è solo una parte delle implicazioni coinvolte nella stesura del *Constitutional Reform Act 2005*: per comprendere questa riforma bisogna indagare anche su altre cause, prendendo in considerazione un contesto più ampio. Questi cambiamenti nelle decisioni della policy sono comprensibili avendo in mente le influenze esterne all'ambiente di formazione della legge, oltre al determinarsi di un arco temporale ben più ampio rispetto al normale iter di approvazione delle leggi. Agendo così si potrebbero capire le origini delle posizioni governative, dei partiti e del resto dei partecipanti. Le scelte di destituire il ruolo di *Lord Chancellor* e di creare la *Judicial Appointments Commission* e la Corte Suprema fu una decisione assunta senza aver prima consultato od informato nessun altro organo: il nucleo dell'*act*, era già stato creato e deciso dall'esecutivo senza alcun rapporto con il sistema giudiziario. Senza contare la bontà con cui il governo e il parlamento hanno accettato le modifiche suggerite (e volute) dai giudici.

### Le influenze dall'Europa

Questa introduzione all'interno del Regno Unito, di nozioni politico/giudiziarie così differenti da ciò che lo ha caratterizzato nell'ultimo secolo, prende spunto dai cambiamenti che hanno coinvolto le relazioni tra esso e l'Europa. Con il progredire dell'integrazione nei contesti giuridici continentali, si sono originate delle relazioni che hanno reso più vicini e comprensibili agli inglesi alcuni dei sistemi giudiziari continentali e creato delle influenze dirette ed indirette per una riforma della magistratura inglese che assomigliasse, almeno in generale, al modello presente sul continente. È facile trovare ed elencare le molte relazioni intercorse negli ultimi decenni tra i due sistemi giuridici, aumentate in modo costante e differenziandosi tra

---

<sup>48</sup> Windlesham, Lord (2005), *The Constitutional Reform Act 2005: Ministers, Judges and Constitutional Change*, in «Public Law», vol. 105, n. 4, p. 822

<sup>49</sup> Windlesham, Lord (2006), *The Constitutional Reform Act 2005: the Politics of Constitutional Reform*, in «Public Law», vol. 106, n. 1, p. 35-57

l'altro: primario è l'effetto delle decisioni giudiziarie della Corte di giustizia europea e della Corte europea dei diritti dell'uomo sul sistema e sui cittadini inglesi; al coinvolgimento di ogni ordine istituzionale dentro le corti, nell'Unione europea e nel Consiglio d'Europa; ai cambiamenti giuridico-culturali scaturiti dall'inserimento nel contesto inglese di una garanzia dei diritti umani e di una visione differente del diritto in senso generale e del diritto positivo; all'aumentare dei lavori comuni e delle possibilità di scambi tra gli esponenti di entrambi gli schieramenti. Praticamente queste occasioni di incontro e di confronto hanno aiutato il diffondersi e il consolidarsi di quei principi che avrebbero portato alla realizzazione del *Constitutional Reform Act 2005*; Künnecke<sup>50</sup> si esprime infatti dicendo: «le riforme costituzionali britanniche devono essere interpretate sempre di più nell'ambito di un contesto europeo».

Il giusto ambiente che ha favorito l'introduzione di questa nuova concezione è racchiuso nella partecipazione britannica nel sistema europeo e nella Convenzione europea dei diritti umani (che ha portato poi alla rivalutazione dell'idea della superiorità del Parlamento e della concezione della *policy*). Per la creazione di questo ambiente è stata fondamentale la fine dell'isolamento giuridico in cui il Regno Unito era rimasto fino agli anni settanta del secolo scorso e l'europeizzazione di tante strutture sistemiche giuridico-giudiziarie inglesi. L'idea è stata quella che, in aggiunta alla conoscenza delle istituzioni continentali, si sarebbero potute prendere idee e spunti utili da queste (contando poi le lezioni già imparate nella storia attraverso molti errori e trasformazioni). Un simile contesto ha posto le basi affinché si attuasse una riforma della magistratura che avvicinasse l'Inghilterra ai modelli creati nell'Unione, con: pressioni dirette, attraverso le sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo (e del Consiglio d'Europa con azioni secondarie) e pressioni indirette, tramite occasioni di vario tipo e natura per avere una partecipazione a cui la comunità giuridica inglese non era stata mai interessata e attraverso il confronto in teatri politici, giuridici e giudiziari non più solo nazionali.

---

<sup>50</sup> Künnecke M. (2006), *The Accountability and Independence of Judges: German Perspective*, in Canivet et al. 2006, p. 217-231.



## CAPITOLO 2

### IL CONSTITUTIONAL REFORM ACT 2005

Il *Constitutional Reform Act 2005* non ha contribuito ad una modifica sostanziale dell'orizzonte normativo britannico (cosa espressa anche dalla Commissione esaminatrice del testo). Il testo prodotto ha solo portato ad una riqualificazione dell'organizzazione e della *governance* del corpo giudiziario, oltre a sottolineare il suo rapporto con il parlamento ed il governo, non toccando altri aspetti in materia costituzionale. A differenza di altri *Act* (come lo *Human Rights Act 1998* o l'*European Communities Act 1972* per prendere quelli più importanti), non ha interferito sulla giurisdizione delle corti<sup>1</sup>. Il CRA 2005 ha esercitato il più effettivo cambiamento delle modalità di distribuzione del potere politico nelle istituzioni dello stato, i cui effetti non si possono ancora ipotizzare. I cambiamenti più importanti del CRA 2005 sono:

- il totale ribaltamento del ruolo del *Lord Chancellor*, al quale vengono tolte: tutte le funzioni giudiziarie, la carica di Presidente delle corti e del corpo giudiziario, il controllo sulle nomine dei giudici, il titolo di presidente della Camera dei Lord e di altre cariche riguardanti l'organizzazione e la guida della magistratura;
- le assegnazioni dei ruoli sottratti al *Lord Chancellor* al *Lord Chief Justice*, il quale diventa *President of the Courts of England and Wales* e *Head of the Judiciary of England and Wales*;
- la creazione di una commissione indipendente, la *Judicial Appointments Commission*, che si occupa esclusivamente della selezione dei giudici;
- la nascita della nuova Corte Suprema, esterna al parlamento, che assumerà ogni funzione e competenza dell'*Appellate Committee* della Camera dei Lord e del *Judicial Committee of the Privy Council*.

Queste trasformazioni per il panorama inglese rappresentano un stravolgimento del suo sistema politico-giudiziario (effettuando cambiamenti su ruoli rimasti intatti da secoli) e perciò una vera rivoluzione di molti suoi aspetti fondamentali (in termini *Constitution*). Gli effetti ai quali il CRA 2005 può portare sono veramente tanti, dallo svolgimento dei

---

<sup>1</sup> Ha attribuito solamente la competenza per quanto riguarda la devolution, alla nuova Corte Suprema, prima affidata alla *Judicial Committee of Privy Council*.

compiti dei giudici alla modifica dell'orientamento delle dottrine presenti nel paese.

## **1. L'approvazione e l'entrata in vigore**

Il CRA 2005 ha ricevuto il *royal assent* il 24 marzo 2005, non tutte le sue parti, tuttavia, sono entrate in vigore fin da subito. Solo una sua minima parte è entrata in vigore, quella riferita alla presidenza della Camera dei Lord. Le parti che si riferivano ai compiti prettamente non relativi al giudiziario del *Lord Chancellor* sono entrate in vigore non molto tempo dopo, dalla fine del 2005 e i primi mesi del 2006, in base ai tempi decisi dal *Department for Constitutional Affairs*. La parte più consistente è entrata in vigore il 3 aprile 2006, giorno d'inizio della operatività delle nuove modalità di nomina dei giudici (e dei loro provvedimenti disciplinari) e del nuovo status e funzioni del *Lord Chief Justice* (provenienti dal *Lord Chancellor*). Non era fissata un data, invece, per l'inizio delle funzioni e delle attività della Corte Suprema: l'unica cosa fino al quel tempo decisa era che fino a quando non fosse stato tutto predisposto per il buon svolgimento delle sue funzioni, essa non iniziasse la sua attività. L'inizio effettivo delle sue funzioni è avvenuto nel ottobre del 2009, un po' di tempo dopo, dalla *Middlesex Guildhall*, sua nuova sede dopo averla adeguata a ricevere la nuova corte.

## **2. La nuova Corte Suprema del Regno Unito**

Introducendo la nuova Corte Suprema, il CRA 2005 ha tagliato un rapporto storico che intercorreva tra la giustizia e l'esecutivo. Per avere una più concreta separazione dei poteri si è voluto «fissare una chiara distinzione tra l'attività giudiziaria e l'attività legislativa della Camera dei Lord»<sup>2</sup>.

Il desiderio di rifondare il più alto livello d'appello del Regno Unito e scardinare il ruolo dei *Law Lords* nell'ordinamento, non è per niente nuovo. Questa idea era già stata proposta ai tempi della riforma della Camera dei Lord ed inoltre, più recentemente, l'istituzione di una Corte Suprema che fosse stata indipendente dal parlamento era stata ben accettata e desiderata da molti esponenti del potere giudiziario, associazioni ed accademici. Ovviamente la revoca alla Camera dei *Lords* delle sue funzioni giudiziarie

---

<sup>2</sup> HL Select Committee on the Constitution, *Constitutional Reform Act 2005. 5<sup>th</sup> Report of Session 2005-2006*, HL Paper 83, 13 December 2005, p. 17.

non si è svolta senza proteste: è stata una delle parti più accese della riforma, non solo nella Camera dei Lord ma anche tra i *Law Lords*: essi si divisero tra quelli favorevoli alla nuova Corte Suprema<sup>3</sup> (spingendo su ragioni pratiche per una maggior trasparenza e indipendenza) e quelli per il mantenimento del tutto<sup>4</sup> (basandosi sul fatto che questo, a fronte di elevati costi non avrebbe portato a dei vantaggi certi).

Alla fine è prevalso il desiderio di novità, ma non è stata portata tutta l'innovazione prefissata in precedenza in tutte le sue forme. Anche se fin dall'inizio la nuova corte è stata ritenuta la modifica più innovativa, per altri è stata considerata invece come la più conservatrice<sup>5</sup>, con un minor grado di invasività. In ogni caso la nuova corte ha una forte immagine e un notevole significato, con tutto ciò che questo comporta: l'indipendenza della massima corte del Regno Unito dalla Camera dei Lord non è di certo priva di conseguenze, ma si evince senza difficoltà che non ci si è spinti in modifiche prettamente innovative, come invece è stato fatto in altri aspetti del sistema giudiziario. Le Sueur<sup>6</sup> ha avuto una certa opinione, secondo cui:

“nella pianificazione della nuova corte, il governo ha rifiutato pressoché ogni innovazione che poteva essere introdotta: in termini di personale, giurisdizione e poteri, la Corte Suprema del Regno Unito replicherà strettamente il suo predecessore” (*Judicial Power in the Changing Constitution* 2004, p.331).

Anche la prima donna nella storia che ha fatto parte dell'*Appellate Committee* della Camera dei Lord ha usato delle parole non molto diverse: il governo ha deciso «di fare qualcosa, ma non molto», optando:

«per una Corte Suprema che faccia esattamente ciò che l'*Appellate Committee* fa ora, con l'aggiunta delle cause relative alla devoluzione che al momento sono competenza del *Judicial Committee of the Privy Council*. In altri termini, la Corte Suprema (...) continuerà a svolgere lo stesso tipo di lavoro che facciamo noi. Questo inoltre sarà svolto dalle stesse persone, e l'opzione preferita per il futuro sembra essere quella per cui esso continuerà ad essere svolto anche dallo stesso tipo di persone».

---

<sup>3</sup> Windlesham, Lord (2006), *The Constitutional Reform Act 2005: the Politics of Constitutional Reform*, in «Public Law», vol. 106, n. 1, p.50

<sup>4</sup> Windlesham, Lord (2005), *The Constitutional Reform Act 2005: Ministers, Judges and Constitutional Change*, in «Public Law», vol. 105, n. 4, p.812.

<sup>5</sup> Hale B. (2004), *A Supreme Court for the United Kingdom?*, in «Legal Studies», vol. 24, p. 29

<sup>6</sup> Andrew Le Sueur è stato consulente speciale del comitato istituito dalla Camera dei Lord per l'esame del disegno di legge sulla riforma costituzionale.



Con tale affermazione ci si rivolge alle problematiche emerse durante il processo di istituzione della Corte Suprema: le sue competenze, la sua composizione e le modalità di selezione dei suoi membri.

### Le Competenze

La nuova Corte Suprema del Regno Unito ha iniziato a svolgere la sua attività nell'ottobre 2009 e si è vista trasferire le competenze giudiziarie dalla Camera dei Lord<sup>7</sup>, alle quali è stata aggiunta la giurisdizione sulle risoluzioni che riguardano la *devolution*, competenza proveniente dal *Judicial Committee of the Privy Council*<sup>8</sup> il cui è stato ampiamente ridimensionato.

### La membership e composizione dei collegi giudicanti

La Corte Suprema è composta da dodici giudici (numero che rispecchia la *House of Lords Appellate Committee*) definiti *Justices of the Supreme Court*. Tra questi si dovranno nominare un Presidente ed un Vicepresidente<sup>9</sup>. I primi membri a farne parte, in linea con la precedente architettura istituzionale, sono stati i dodici *Law Lords* in carica nell'ottobre 2009<sup>10</sup>. A questi si potranno aggiungere (nei collegi giudicanti) se dovesse essere ritenuto necessario, in qualità di *acting judges* (con funzioni uguali ai primi), anche i giudici della Corte d'appello e le persone indicate da un elenco che comprende quelle che abbiano ricoperto cariche in uffici giudiziari e che, contemporaneamente, non abbiano superato i settantacinque anni d'età<sup>11</sup>. Tale nomina è a discrezione e su richiesta del Presidente della Corte.

Le modifiche apportate nella composizione dei collegi giudicanti sono state le più ampie, ma in ogni caso conservative<sup>12</sup>: era esplosa infatti, con il “caso Pinochet”<sup>13</sup>, la determinante influenza sull'esito del processo in base alla composizione del *panel*. Sebbene la vicenda evidenziò la politicità e il potere delle opinioni personali dei giudici nel loro lavoro, nel CRA 2005 si mantenne un collegamento con l'organizzazione

---

<sup>8</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 40.

<sup>9</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 23.

<sup>10</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 24.

<sup>11</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 38-39.

<sup>12</sup> Stevens R. (2004), *Reform in Haste and Repent at Leisure: Iolanthe, the Lord high Executioner and Brave New World*, in «Legal Studies», vol. 24, p. 33.

precedente e una considerazione apolitica dell'attività giudiziaria: il non voler caricare di troppo lavoro la Corte e il mantenimento dell'oralità dei procedimenti hanno comportato una non messa in seria considerazione dell'idea di una Corte Suprema riunita in *plenum*.

In conseguenza di questo il CRA 2005 indica che i casi siano giudicati da un *panel* (formato da un numero dispari di giudici ed almeno tre) dentro il quale più della metà siano giudici permanenti (gli *acting judges* perciò sono la minoranza)<sup>14</sup>. Oggi accade che nell'*House of Lords Appellate Committee* la maggior parte dei procedimenti sono seguiti da un collegio di cinque giudici, mentre in sette o nove membri per quelli più delicati o considerevoli. La formazione, il numero e l'identità dei membri dei collegi giudicanti spetta al Presidente della Corte Suprema. I dettati che regolano questa parte nel CRA 2005 sono chiamati *Supreme Court Rules*: le norme sul funzionamento della Corte<sup>15</sup>. Queste *rules*, scelte dal Presidente della Corte consultandosi con il *Lord Chancellor* e l'avvocatura<sup>16</sup>, disciplinano il lavoro della Corte, richiedendo regole differenti per procedimenti di diverso tipo o relativi ad altre giurisdizioni<sup>17</sup>; inoltre, esse hanno uno status giuridico particolare, al punto che è stato dovere del *Lord Chancellor* immetterle nella legislazione soggetta a all'annullamento di una delle due Camere<sup>18</sup>.

### La selezione dei giudici

La procedura di reclutamento dei giudici è uno degli elementi di maggior cambiamento previsti dal CRA 2005 per la nuova Corte Suprema. Anche in questo caso, come per tutti gli altri giudici, le competenze riguardanti la nomina sono state tolte alla coppia formata dal primo ministro e dal *Lord Chancellor*, e date ad un organo più indipendente dal governo e dal parlamento. La selezione dei giudici della Corte Suprema è la stessa usata dal resto del sistema giudiziario, la differenza che si deve evidenziare sta nel fatto che la

---

<sup>13</sup> Stevens R. (2002), *The English Judges. Their Role in the Changing Constitution*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

<sup>14</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 42.

<sup>15</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 45.

<sup>16</sup> La consultazione avviene con le associazioni dei *solicitors*, dei *barrister* e con le possibili altre persone che potrebbero essere condizionate dalle suddette norme (Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 45).

<sup>17</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 45.

<sup>18</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 46.

Corte Suprema è il vertice giudiziario dell'intero Regno Unito e perciò, nella procedura di selezione dei giudici, fanno parte anche le istituzioni della Scozia e dell'Irlanda del Nord.

Il CRA 2005 indica che la nomina dei giudici della Corte Suprema (nonostante sia formalmente ancora una pertinenza della regina, su suggerimenti del primo ministro) sia l'esito della procedura di una commissione di cinque componenti: il Presidente ed il Vicepresidente della Corte stessa, più un rappresentante per ciascuna delle tre assemblee<sup>19</sup> di selezione dei giudici di Inghilterra e Galles, Scozia ed Irlanda del Nord. La struttura della commissione non ha l'obbligo di rispettare nessuna divisione di numeri tra giudici, avvocati e laici; ma almeno uno dei tre esponenti delle *appointing commissions* deve essere laico. La presenza del Presidente e del Vicepresidente (se i ruoli fossero vacanti, saranno ricoperti dai giudici più anziani della Corte) garantisce all'organo di selezione dei giudici, un'alta presenza di componenti togati.

Bisogna evidenziare che è stato ampiamente ridotto il ruolo del *Lord Chancellor* nel processo di nomina, rispetto a quanto la proposta di legge iniziale prevedeva. Inoltre, a differenza di quanto proposto alla Camera dei Lord il 24 febbraio 2004 con il *Constitutional Reform Bill*<sup>20</sup>, dove la Commissione consegna al *Lord Chancellor* una lista di nomi (da due a cinque), ne viene proposto solo uno.

E' stata sacrificata, sulla base delle richieste di indipendenza della magistratura, anche la scelta dei giudici di più altro grado e con il ruolo più politico dentro al sistema giudiziario; in sostanza, la procedura di *political accountability*. Le vie di influenza fruibili dalle istituzioni rappresentate democraticamente sono due e non sono molto rilevanti: la facoltà di intervento del *Lord Chancellor* (che può rigettare o richiedere di riconsiderare il candidato suggerito dalla commissione<sup>21</sup>) e le discussioni che la commissione deve tenere obbligatoriamente prima di ogni designazione, non solo dei giudici più anziani, ma anche del *Lord Chancellor* e degli esecutivi di Galles, Scozia e Irlanda del Nord<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, p. 26. Le tre commissioni sono: la *Judicial Appointments Commission*, il *Judicial Appointments Board for Scotland* e la *Northern Ireland Judicial Appointments Commission*.

<sup>20</sup> Constitutional Reform Bill 2004 [HL Bill 30], Part 2, p. 21.

<sup>21</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, 29-31.

L'effetto significativo che si avrà con la creazione della Corte Suprema (procedura avvenuta con la tradizionale prudenza anglosassone), non sarà sicuramente solo il cambio di sede dei *Law Lords*. Nonostante saranno gli stessi giudici a giudicare gli stessi casi con la medesima giurisdizione, le conseguenze combinate dell'Human Rights Act 1998, *devolution* e nuova corte porteranno a enormi stravolgimenti sul sistema giudiziario e politico inglese<sup>23</sup>. Almeno tre sono le novità individuate da Hazell in grado di riformare l'atteggiamento, la percezione e il risultato delle decisioni della nuova Corte Suprema, a differenza dell'antecedente *House of Lords Appellate Committee*. È possibile che:

La Corte possa creare delle altre regole per l'individuazione dei casi. Le tematiche esaminate potrebbero mutare, abbandonando il diritto commerciale, tributario e privato a vantaggio di casi con maggior rilievo costituzionale.

La Corte possa beneficiare di una notorietà e di un prestigio maggiore a differenza di quello avuto finora, grazie al tema di casi esaminati e all'autonomia della quale gode. Inoltre tutto ciò potrebbe portare a diramare in maggior misura il contenuto delle sentenze, introducendo nella loro stesura un linguaggio meno formale, con l'attendibile inizio di una discussione più ampia e profonda sulle sentenze della Corte.

Infine, che metodologie di questo tipo condurranno ad una più ampia passione per il funzionamento del sistema giudiziario, l'identità dei giudici e i loro meccanismi di selezione. Quasi imprevedibili sono le risposte che si avranno sul comportamento dei cittadini.

### **3. La riforma del ruolo di *Lord Chancellor***

Rispetto a quello di dover salvaguardare la sua indipendenza, il dibattito riguardante la riforma del ruolo di *Lord Chancellor* è stato acceso. Lo stravolgimento di siffatto istituto storico simboleggia la base sulla quale poggia interamente la riforma avviata con il CRA 2005, ma anche la sua parte più problematica<sup>24</sup>. E' la parte della riforma che, più di tutte, ha subito modifiche dalla sua presentazione fino alla sua approvazione: nelle

---

<sup>22</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 3, 27, (2).

<sup>23</sup> Hazell R. (2007), *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in «Parliamentary Affairs», vol. 60, n. 1, p. 27.28.

prime battiture si era persino pensato di abolire tale carica e di dividere ad altri organi tutte le funzioni da esso esercitate<sup>25</sup>. Successivamente, nonostante la figura del *Lord Chancellor* si sia mantenuta, gli esiti riscontrati sull'amministrazione della giustizia sono stati talmente elevati che, se suddetta carica fosse stata abolita, se ne avrebbero avuti molti meno. L'abolizione, prevista dal CRA 2005, di molte funzioni (in primis quelle giudiziarie) del *Lord Chancellor*, dà una divisione inequivocabile tra le istituzioni giudiziarie e quelle esecutive/legislative, facendo così approssimare la figura del *Lord Chancellor* a quella dei ministri della giustizia dei paesi dell'Europa continentale. Quest'abolizione di funzioni al *Lord Chancellor* ha diviso il ruolo da membro del governo e figura esplicitamente politica da quello di giudice e vertice della magistratura: le prime due sono rimaste e fanno parte del nuovo *Lord Chancellor* e del *Secretary of State for Justice*, le seconde invece soppresse, spostate ad altre figure o diventate materie condivise tra il *Lord Chancellor* e il *Lord Chief Justice*.

Le norme relative al *Lord Chancellor* sono cambiate per quanto riguarda: i requisiti per assumerne la carica, le cariche a lui spettanti, le sue funzioni giudiziarie, certi ruoli organizzativi all'interno della magistratura e la figura di *Speaker* della Camera dei Lord.

### I Requisiti

Il CRA 2005 detta che possa aspirare alla carica di *Lord Chancellor* chiunque «appaia al primo ministro essere qualificato per esperienza», indicando successivamente che questa espressione si riferisce all'esperienza politica (in qualità di membro dell'esecutivo o del parlamento), legale, accademica ed ogni «altra esperienza che il primo ministro consideri rilevante»<sup>26</sup>.

La norma, così spiegata, non dà al premier alcun limite giuridico nella scelta del *Lord Chancellor* e potrebbe essere assegnata in futuro ad una persona senza nessuna esperienza nell'avvocatura e nella Camera dei Lord. Da qui in poi «è più alta la probabilità che i *Lords Chancellor* siano non-avvocati e politici in carriera nominati per

---

<sup>24</sup> Malleson K. (2007), *The Effect of the Constitutional Reform Act 2005 on the Relationship between the Judiciary, the Executive and Parliament*, in HL Select Committee on the Constitution, *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament*, 6<sup>th</sup> Report of Session 2006-2007, HL Paper 151, 26 July 2007, Appendix 3, p. 60-68, 61.

<sup>25</sup> Constitutional Reform Bill, *Part 2 Arrangements to modify the office of Lord Chancellor*.

ragioni politiche, non per la loro conoscenza giuridica o il loro essere parte dell'avvocatura»<sup>27</sup>. L'evoluzione delle regole per la selezione del *Lord Chancellor* sarà in ogni caso a discrezione dei futuri premier. La prima nomina avvenuta dopo l'entrata in vigore del CRA 2005 sembra voler rompere (seppur parzialmente) con il passato: nel giugno 2007 il premier Gordon Brown ha nominato *Lord Chancellor* Jack Straw, esperto politico e con esperienza da *barrister*, un membro della Camera dei Comuni e non della Camera dei Lord<sup>28</sup>. E' evidente che le nuove richieste dettate dal CRA 2005 siano destinate solamente alla parte esecutiva (e non più giudiziaria) della carica, introducendo così un nuovo schema costituzionale indirizzato sulla separazione dei poteri. Nello specifico, l'eventualità del *Lord Chancellor* facente parte della Camera dei Comuni fa in modo che esso sia responsabile di fronte alla camera elettiva. Tale ragione fu sostenuta dal governo nella fase finale dell'iter parlamentare, quando i requisiti per la nomina del *Lord Chancellor* hanno iniziato un lungo «ping-pong» tra le due camere<sup>29</sup>: la Camera dei Lord richiedeva il fatto che i futuri *Lord Chancellors* facessero ancora parte della Camera alta (e perciò responsabili davanti ad essa)<sup>30</sup>, il governo e la Camera dei Comuni, invece, volevano nei confronti della camera bassa, l'*accountability* del ministro. Il risultato portò ad una presa maggiore della seconda posizione: nonostante non ci sia l'obbligo di appartenenza a nessun ala del parlamento, la norma dà discrezionalità al premier sulla nomina del *Lord Chancellor* e perciò la facoltà di nominare una persona staccata dalla Camera dei Lord, che dovrà rispondere del proprio operato e del suo ministero davanti alla Camera dei Comuni, fatto verificatosi con la nomina di Jack Straw.

### I Titoli

Il CRA 2005 ha tolto al *Lord Chancellor* il titolo di *Head of the Judiciary of England and Wales* e di *President of the High Court, Court of Appeal and Crown Court of*

---

<sup>26</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, Section 2.

<sup>27</sup> Woodhouse D. (2007), *The Constitutional Reform Act 2005 – Defending Judicial Independence the English Way*, in «International Journal of Constitutional Law», vol. 5, n. 1, p. 161.

<sup>28</sup> Questo non accadeva da cinque secoli. L'ultimo fu Sir Thomas More nel '500.

<sup>29</sup> Così da Windlesham definito in Lord (2006), *The Constitutional Reform Act 2005: the Politics of Constitutional Reform*, in «Public Law», vol. 106, p. 55-56.

<sup>30</sup> Constitutional Reform Bill 2004 [Bill 18], Part 2, p. 2-3

*England and Wales* (attribuiti al *Lord Chief Justice*<sup>31</sup>). Oltre al simbolico passaggio di funzioni, la rivoluzione del ruolo del *Lord Chancellor* mostra l'abolizione di ogni sua funzione giudiziaria e di molteplici compiti di rappresentanza, guida ed organizzazione della magistratura, in contrapposizione al nuovo ruolo attribuito al *Lord Chief Justice*.

### Funzioni giudiziarie

La divergenza più evidente sulla distribuzione dei poteri nel sistema politico inglese (a differenza della stragrande maggioranza degli altri paesi democratici) si basava sul fatto che una figura del governo fosse al vertice della magistratura e venisse considerato al pari di un giudice in quasi tutte le corti. La commistione di ruoli del *Lord Chancellor* simboleggiava poi l'immagine più in contrasto delle istituzioni inglesi con le garanzie per un giusto processo recepite dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo<sup>32</sup>.

Il CRA 2005 diede apertura alle ampie e decise richieste di rinnovamento<sup>33</sup>, mettendo nettamente fine a questo strano binomio di ruoli: traferì il titolo di *Head of the Judiciary* al *Lord Chief Justice* e tolse ogni ruolo giudiziario del *Lord Chancellor*, cominciando dalla sua possibilità di dirigere i casi presentati all'*Appellate Committee* della Camera dei Lord e al *Judicial Committee of the Privy Council*. Il CRA 2005 ha così abolito il compito (e il potere) del *Lord Chancellor* di decidere la formazione dei collegi (i *panel*) nei quali i *Law Lords* determinano i casi (oggi ruolo del Presidente della nuova corte).

I *Lord Chancellor* recentemente non si sono spinti molto nell'uso delle loro prerogative: con l'aspettativa del probabile scontro con i dogmi di imparzialità del giudice, essi sono ricorsi a vestire le sembianze del giudice in poche e distinte occasioni<sup>34</sup>, delegando le scelte riguardanti i collegi giudicanti della Camera dei Lord al *senior Law Lord*. Questo fatto è stato ritenuto l'essenziale impedimento per compiere la «relazione tra l'esecutivo, il giudiziario ed il legislativo basata su presupposti moderni»<sup>35</sup>, scopo della riforma,

---

<sup>31</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, p. 7, (1) e (3)-(5).

<sup>32</sup> Woodhouse D. (2001), *The Office of Lord Chancellor*, p. 126-120.

<sup>33</sup> Bingham T. (2006), *The Old Order Changeth*, in «Law Quarterly Review», vol. 122, n.2, p. 212.

<sup>34</sup> Woodhouse D. (2002), *The Office of Lord Chancellor: Time to Abandon the Judicial Role – the Rest Will Follow*, in «Legal Studies», vol. 22, n. 1, p. 136-139.

desiderato fin dall'inizio: da quando il governo l'11 giugno 2003 ha annunciato la soppressione del ruolo giudiziario del *Lord Chancellor*, praticamente nessuno ha sollevato questioni su questo.

### Funzioni di governo e rappresentanza della magistratura

Il CRA 2005 ha ridimensionato, dopo aver abolito ogni sua attività giudiziaria, i ruoli del *Lord Chancellor* in relazione al governo e nell'indirizzo della magistratura. Lo stesso *Lord Chief Justice* ed il *Lord Chancellor* «erano alleati nell'amministrazione della giustizia, ma ora un principio costituzionale rende il primo ad essere il partner più importante»<sup>36</sup>. Basandosi sulle indicazioni dettate nel Concordato e poi confermate dal CRA 2005, si sono fatte emigrare le responsabilità dal *Lord Chancellor* al *Lord Chief Justice* per: lo stato di salute, la formazione e l'indirizzo della magistratura, l'uso e il trasferimento dei singoli giudici, la divisione e lo svolgimento del lavoro fra le corti. Delle funzioni che in precedenza erano esercitate in modo esclusivo o prevalente dal *Lord Chancellor*, ora, sono adempiute con la collaborazione del *Lord Chief Justice*. E' stata quasi interamente tolta poi al *Lord Chancellor*, la facoltà di controllo sul meccanismo di nomina dei giudici, compito che esegue in modo più circoscritto di quanto avveniva precedentemente.

Il *Lord Chancellor* resta comunque responsabile (per come avviene alla maggior parte dei ministri di giustizia europei) di ciò che fu deciso con il *Courts Act 2003*: egli garantisce il supporto e l'allocatione delle risorse predisponendo un adeguata logistica per lo svolgimento efficace ed efficiente dell'attività giudiziaria delle corti e per la formazione dei suoi giudici<sup>37</sup>. L'indirizzo di tutte queste innovazioni è quello di preservare l'indipendenza della magistratura dall'esecutivo. Togliendo le cariche a giudiziarie al *Lord Chancellor* ed indirizzando il suo ruolo nell'esecutivo, si è andati togliere al suo ruolo quelle funzioni di cui disponeva perché capo della magistratura e non perché membro del governo. In questa tematica si riconosce che questo

---

<sup>35</sup>Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: Reforming the Office of the Lord Chancellor. Consultation Paper 13/03*, September 2003, p. 5.

<sup>36</sup> HL Select Committee on the Constitution, *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament, 6<sup>th</sup> Report of Session 2006-2007*, HL Paper 151, 26 July 2007, p. 10.

<sup>37</sup> Courts Act 2003, Part 1.



spostamento di poteri dal governo ai giudici (di più alto grado) sia stato molto più ampio di quanto sicuramente servisse.

Il CRA 2005 ha decretato l'esercizio combinato di alcune funzioni tra *Lord Chancellor* e *Lord Chief Justice*. Sicuramente tra queste le più importanti sono quelle relative i provvedimenti disciplinari e alla nomina dei *presiding judges*.

Per le prime, la riforma (che per la prima volta fa disciplinare dalla legge i procedimenti disciplinari) suddivide i ruoli tra *Lord Chancellor* e *Lord Chief Justice*, indicando però che ogni scelta di ognuno sia presa con l'approvazione dell'altro. Così facendo, al *Lord Chancellor* rimane la prerogativa di destituire i giudici dal minor grado a quello di *High Court judge*, ma solo con l'accettazione del *Lord Chief Justice*<sup>38</sup>. Il secondo invece, con il consenso del primo, ha a sua volta la facoltà di richiamare un giudice con: un suggerimento (*advice*), un avvertimento (*warning*), un formale rimprovero (*formal reprimand*)<sup>39</sup> o con la sospensione temporanea dai suoi incarichi se sotto procedimento penale<sup>40</sup>. Si può notare come sia stata incrementata la protezione al giudice di ritrovarsi provvedimenti disciplinari grazie alla regola che *Lord Chancellor* e *Lord Chief Justice* debbano entrambi approvare le sanzioni. Ciò dà al giudice un'indipendenza sia interna che esterna: questo controllo sovrapposto limita fortemente la possibilità di pressioni derivanti da un membro dell'esecutivo o da un superiore, circoscrivendo a ciascuno il margine di scelta, necessitando il consenso di entrambi.

Tra le materie concorrenti tra ministro e *Lord Chief Justice*, si deve parlare anche della scelta dei *presiding judges*: sono dei giudici eletti (minimo due), adibiti al controllo dell'amministrazione delle corti, per evitare ritardi e sprechi, suddividere i giudici nel *circuit* e garantire il loro benessere. Per il fatto che questi *presiding judges* svolgano funzioni riconducibili nella gestione dei giudici e nell'amministrazione finanziaria delle corti, la loro nomina potrà avvenire solo con il consenso sommato di *Lord Chief Justice* e *Lord Chancellor*, rispettivamente aree di competenza del primo e del secondo. Merita poi attenzione la rappresentanza, funzione che passa anch'essa dal *Lord Chancellor* alla magistratura. Il corpo giudiziario ha bisogno di avere una figura che porti, con strumenti che siano previsti o meno, all'attenzione del governo, del

---

<sup>38</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 4, p. 108, (1).

<sup>39</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 4, p. 108, (2) e (3).

<sup>40</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 4, p. 108, (4)-(8).

parlamento o dell'opinione pubblica le sue richieste e i suoi pareri. Questa funzione era svolta in passato soprattutto dal *Lord Chancellor*, per il fatto che fosse a capo del corpo giudiziario e perché interveniva dalla posizione privilegiata di membro del governo. Il CRA 2005, con le sue modifiche alla figura del *Lord Chancellor*, ha condotto a toglierli l'idoneità di rappresentare adeguatamente i giudici in quanto politico e ministro a tutti gli effetti e perciò «di confrontarsi apertamente con un altro ministro o porsi pubblicamente in disaccordo con una politica del governo»<sup>41</sup>. Si è così predisposto in modo logico delle modifiche che hanno portato altri istituti, in particolare il *Lord Chief Justice* e il *Judges' Council of England and Wales*, a diventare i portavoce principali del sistema giudiziario.

### La Camera dei Lord e la sua Speakership

La funzione di *Speaker* della Camera dei Lord è stata da sempre ricoperta dal *Lord Chancellor* grazie al suo ruolo giudiziario e dal fatto che in passato l'*House of Lords* fosse più riconducibile ad una corte d'appello che ad una camera legislativa. Anche se con i tempi moderni si sono perse le connessioni con le funzioni di giudice e di *Speaker*, il *Lord Chancellor* ha mantenuto il compito di rappresentare l'aula e di esserne il portavoce (senza avere comunque i poteri normativi di controllo sulle procedure dell'assemblea che invece ha lo *Speaker* della Camera dei Comuni<sup>42</sup>).

Il CRA 2005 ha modificato le regole relative a questa carica, in coerenza con la volontà dei suoi creatori di separare nettamente i poteri del *Lord Chancellor* e sottrarne così quelli legati al suo precedente ruolo giudiziario. Oggi lo *Speaker* viene eletto dalla Camera dei Lord<sup>43</sup>. Con la prima elezione svoltasi il 4 luglio 2006, si è eletta sua rappresentante Helene Hayman (Baroness Hayman).

---

<sup>41</sup> Woodhouse D. (2002), *The Office of Lord Chancellor: Time to Abandon the Judicial Role – the Rest Will Follow*, in «Legal Studies», vol. 22, n. 1, p.161-162..

<sup>42</sup> Woodhouse D. (2001), *The Office of Lord Chancellor*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, p.101.

<sup>43</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, 18 e Schedule 6.



## CAPITOLO 3

### IL NUOVO SISTEMA GIUDIZIARIO INGLESE

#### 1. Nuovo status e le nuove funzioni del *Lord Chief Justice*

Assieme al ruolo del *Lord Chancellor*, la figura più profondamente innovata dalle recenti riforme è quella del *Lord Chief Justice*, a cui sono stati dati molti ed importanti nuovi poteri, molti dei quali provenienti dal *Lord Chancellor*. Da quando è entrato in vigore il CRA 2005, il *Lord Chief Justice* ha avuto il ruolo di *President of the Courts of England and Wales* e *Head of the Judiciary of England and Wales*<sup>1</sup>. Così facendogli spetta il compito di: rappresentare l'opinione della magistratura di fronte al parlamento ed al governo, assicurare il benessere, la formazione e l'indirizzo dei giudici tramite le risorse disposte dal *Lord Chancellor* e di suddividere i casi alle corti<sup>2</sup>.

Per poter ottenere questi obiettivi sono state affidate molte altre funzioni, particolari ed incisive al *Lord Chief Justice*, sull'organizzazione della magistratura e dello svolgimento dell'attività giudiziaria. Il CRA 2005 conferisce poi al *Lord Chief Justice* la possibilità di portare al parlamento dei rapporti su temi considerati importanti per il giudiziario e per la sua amministrazione<sup>3</sup>, di dettare schemi procedurali per le corti (soggetti al consenso del *Lord Chancellor* e del parlamento ed essere anche annullati dal voto di una sola camera)<sup>4</sup> e di stabilire norme pratiche oltre alle regole procedurali (sempre in accordo con il *Lord Chancellor*)<sup>5</sup>.

Il confronto con il governo, affinché questo assicuri uno stanziamento adeguato di risorse all'amministrazione della giustizia, spetta al *Lord Chief Justice*, al quale compete (per l'indirizzo e la formazione del corpo giudiziario): l'elezione del Presidente e degli altri membri del *Judicial Studies Board* (organo deputato alla formazione dei giudici), il ruolo di assicurare corsi formativi per i giudici di pace ed i membri dei *tribunals*, la creazione del codice di giusto comportamento per i giudici dentro e fuori il loro lavoro<sup>6</sup> e la presidenza del *Sentencing Guidelines Council*, organo adibito ad assistere i giudici

---

<sup>1</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, p. 7, (1).

<sup>2</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, p. 7, (2).

<sup>3</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, p. 5, (1).

<sup>4</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, p. 12 e Schedule 1.

<sup>5</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, p. 13 e Schedule 2.

nella redazione delle loro sentenze.

Tra i più significativi compiti riguardanti la divisione del lavoro tra le corti troviamo<sup>7</sup>: l'assegnare i giudici ad un preciso distretto o corte; la facoltà di far giudicare i giudici dentro corti di diverso livello od in cui non sono stati nominati; la divisione delle competenze tra corti dello stesso livello; stabilire nei casi di prima istanza il giudice di livello appropriato; la nomina dei giudici a determinati ruoli o a far parte a dei comitati o consigli. Infine, le facoltà di nominare e di inviare provvedimenti disciplinari ai *presiding judges*, condivise con il *Lord Chancellor*.

In quanto Presidente delle corti di Inghilterra e Galles, il *Lord Chief Justice* dirige, e con la facoltà di partecipare in qualsiasi giudizio, tutte le corti d'Inghilterra, compresa quella d'appello (*Court of Appeal*)<sup>8</sup>.

Ciascuno di questi ruoli tocca aspetti estremamente rilevanti per lo svolgimento dell'attività giudiziaria: al *Lord Chief Justice* sono conferiti poteri in grado di condizionare: quasi tutti le virtù e le conoscenze lavorative dei giudici, la carriera ed il loro lavoro giornaliero, il lavoro delle corti, la reputazione della magistratura e il suo legame con gli altri poteri e gli indirizzi da tenere in molte materie (diritto penale, civile e della famiglia) dato che presiede il *Sentencing Guidelines Council*.

Il fatto che tanti di questi poteri siano stati tolti alla figura del *Lord Chancellor*, ha portato alla magistratura un ragguardevole incremento della sua indipendenza dall'esecutivo. Più insicure sono le conseguenze su quella interna, sull'assetto e sul legame tra le sue varie istituzioni interne.

### *Judicial Executive Board e Judges' Council of England and Wales*

Il *Lord Chief Justice* nel svolgere le sue molteplici funzioni è affiancato e coadiuvato da due organi, entrambi e completamente formati da giudici da lui presieduti: il *Judicial Executive Board* e il *Judges' Council of England and Wales*. Mentre il primo è formato dai soli vertici del sistema giudiziario inglese, il secondo invece vuole rappresentare il corpo giudiziario nel suo insieme. Grazie a questa sua ampia rappresentatività, il *Judges*

---

<sup>6</sup> Codice che indica i comportamenti ritenuti accettabili e quelli considerati inopportuni.

<sup>7</sup> Si tratta di funzioni già esistenti e con l'obbligo dell'approvazione del *Lord Chancellor*, ma per molte il parere del *Lord Chancellor* non è comunque vincolate.

<sup>8</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 2, p. 7, (3) e (4).

*Council* ha svariati ruoli ed è indipendente, ciò lo fa assomigliare ai Consigli superiori della magistratura dei paesi di *civil law*. Assieme, questi due consigli possono acquisire un'enorme influenza e diventare i perni del sistema di autogoverno della magistratura inglese. Tale possibilità è dedotta dal trasferimento dei ruoli dal *Lord Chancellor* al *Lord Chief Justice*. Quest'ultimo con i poteri ad esso conferiti, diventa il centro nevralgico del corpo giudiziario, ma che non può essere svolto da una sola persona e di conseguenza suddiviso con altre figure della magistratura. Ciò è stato annunciato durante la riforma ed oggi è ben accetto: questo spostamento di ruoli vuole aumentare la responsabilità del corpo giudiziario e creare un sistema di governo dei giudici. La loro responsabilità sarà poi suddivisa tra i diversi collegi (al *Lord Chief Justice* rimarrà comunque quella massima)<sup>9</sup>.

In base a questi indirizzi di pensiero e all'impegno di voler migliorare la trasparenza delle procedure di amministrazione della magistratura, non molto tempo dopo l'entrata in vigore del CRA 2005, il *Lord Chief Justice* ha annunciato la suddivisione dei ruoli tra il *Judges' Council* e il *Judicial Executive Board*. Questa divisione vuol spiegare che, mentre il *Judicial Executive Board* (istituto oligarchico, rappresentante dei massimi vertici del sistema giudiziario) assumerà le mansioni più pratiche ed esecutive, il *Judges' Council* (rappresentante di tutto il corpo giudiziario) avrà in prevalenza un ruolo di consulenza e di informazione. Tenendo conto che i giudici di più alto grado hanno avuto da sempre un ruolo rilevante nel governo della magistratura e nell'indirizzo dell'attività giudiziaria, si può considerare il *Judges' Council* la modifica più innovativa introdotta con il CRA 2005.

Nella sostanza il *Judicial Executive Board* è la rivisitazione delle riunioni (denominate *Heads of Division meetings*) dove, in modo formale ma stabile, i giudici più importanti d'Inghilterra si incontravano per discutere su temi di carattere interno, rapporti con l'esecutivo e la nomina dei giudici della *High Court* e della Corte d'Appello<sup>10</sup>. Grazie al CRA 2005 ed alla verticità del *Lord Chief Justice* sul governo

---

<sup>9</sup> Maleson K. (2007), *The Effect of the Constitutional Reform Act 2005 on the Relationship between the Judiciary, the Executive and Parliament*, in HL Select Committee on the Constitution, *Relations between the Executive, the Judiciary and Parliament*, 6<sup>th</sup> Report of Session 2006-2007, HL Paper 151, 26 July 2007, Appendix 3, p. 60-68.

<sup>10</sup> Lord Thomas, *The Judicial and Executive Branches of Government*, Legal Studies, London, 10 November 2005.

della magistratura, il *Judicial Executive Board* ha aumentato la sua importanza e specialmente l'immagine e la trasparenza durante il suo funzionamento. E' oggi composto da sette membri, equivalenti ai giudici di più alto grado del sistema giudiziario: *Lord Chief Justice*, *Master of the Rolls*, *President of the Queen's Bench*, *President of the Family Division*, *Chancellor of the High Court*, *Vice-President of the Queen's Bench Division* e *Senior Presiding Judge*. Anche il *Judges' Council of England and Wales* esisteva prima delle riforme del 2005 (fu istituito nel 1988) ma è stato nel marzo 2006, con l'assegnazione delle nuove funzioni conferite al *Lord Chief Justice* e al *Judges' Council*, ad essere significativamente riformato. Un elemento che contraddistingue l'attuale Consiglio è quello di rappresentare tutti i componenti della magistratura: è presieduto dal *Lord Chief Justice* insieme al *Senior Presiding Judge*, ed è formato da sedici giudici che rappresentano tutti i livelli e i poteri del corpo giudiziario inglese<sup>11</sup>. Questi sedici giudici sono scelti in modo diretto dall'istituto a cui appartengono e che rappresenteranno.

Tra i suoi ruoli tangibili, il *Judges' Council* ha quello di essere un organo consultivo nei confronti del *Lord Chief Justice* (che ha il potere di decidere e la competenza) sulle questioni di indirizzo e organizzazione della magistratura. Vi sono inoltre due particolari ruoli attribuiti in maniera diretta al *Judges' Council* dal CRA 2005, esercitati in indipendenza dal *Lord Chief Justice*. Come stabilito nel Concordato<sup>12</sup>, il Consiglio si riunisce regolarmente con la *Her Majesty's Court Service* per discutere sul parere dei giudici su temi riguardanti le richieste necessarie all'amministrazione della giustizia. Come stabilito dal CRA 2005, invece, il *Judges' Council* elegge tre dei quindici membri della *Judicial Appointments Commission*, (quelli di grado più elevato)<sup>13</sup>. Questa previsione legislativa favorisce la stabilità e l'espansione delle facoltà dell'organo: fa sì che il *Judges' Council* non possa venire estromesso e tolta la sua influenza come successe nel 1988. Diversamente, negli ultimi tempi le sue funzioni appaiono indirizzate verso un'espansione per fare del *Judges' Council* uno dei

---

<sup>11</sup> Uno della *House of Lords*, uno della Corte d'appello, due della *Queen's Bench Division*, uno della *Chancery Division*, uno della *Family Division*, uno della *Royal Courts of Justice*, due *Circuit judges*, due *District judges*, un *District judge* delle *magistrates' courts*, uno di pace, tre dei *tribunals*.

<sup>12</sup> *Constitutional Reform: The Lord Chancellor's Judiciary-Related Functions: Proposals*, in *Constitutional Reform Bill [HL]*, Volume 1, Appendix 6.

<sup>13</sup> *Constitutional Reform Act 2005*, Schedule 12, Section 61, Part 1, p. 7 (1).

perni per dirigere una magistratura interamente rinnovata ed in continuo rinnovamento. Componente decisiva in questo procedimento è il Consiglio dei giudici, istituto che rappresenta tutto il corpo giudiziario e vorrebbe diventarne *il solo* rappresentante. Esso è pienamente consapevole di questo e su ciò basa le proprie pretese<sup>14</sup> ed è l'organo che più di altri può rafforzare ed ampliare le competenze del *Judges' Council*. Esso per l'appunto è entrato a far parte dal 2004 della Rete europea dei consigli della magistratura (*European Network of Councils for the Judiciary*), istituto che raccoglie i CSM dei paesi dell'Unione europea per favorire l'indipendenza della magistratura. Il ruolo di un Consiglio superiore per garantire l'indipendenza della magistratura si fonda su: la vastità delle sue funzioni, il bilanciamento tra magistrati e non al suo interno e il compito che hanno altri organi politici nella nomina dei suoi componenti<sup>15</sup>; sulla base di queste considerazioni risulta che il *Judges' Council* è un istituto che è ben capace di salvaguardare l'indipendenza dei giudici.

I poteri che competono al Consiglio sono sì molteplici e rilevanti, ma sono però esercitati in via esclusiva dal suo Presidente, il *Lord Chief Justice*. Non si può ancora sapere quali ruoli saprà ottenere, nel suo senso collegiale il Consiglio, e il potere di persuasione che potrà avere a livello politico sulle decisioni (studi, pareri) e nel *soft law* (direttive e raccomandazioni). Nel bilanciamento, tra giudici e quelli che non lo sono ed il compito di altri organi politici nella nomina dei suoi membri, il Consiglio appare perfettamente in grado di autogovernarsi: tutti i suoi membri sono giudici e sono nominati da altri dello stesso livello. Il *Lord Chief Justice* è l'unica eccezione, essendo nominato da un organo indipendente (la *Judicial Appointments Commission*) e con modalità volte ad evitare disturbi provenienti dalla politica.

## **2. L'indipendenza dei giudici e il loro rinnovamento**

Un tratto caratteristico, sebbene difficile da definire, del sistema giudiziario inglese, consisteva nelle procedure di salvaguardia dell'indipendenza della magistratura. L'indipendenza delle corti si basava su comportamenti di *self-restraint* e *fair-play*

---

<sup>14</sup> *Lord Chief Justice* (Lord Phillips) *Judges' Council* : *Judges' Council of England and Wales, Annual Report 2005*, 27 April 2006, p. 5-7.

<sup>15</sup> *Guarnieri C. e P. Pederzoli (2002a), La magistratura nelle democrazie contemporanee, p. 161.*



istituzionale, su tradizioni e convenzioni più di quanto si basasse su leggi e norme formalizzate<sup>16</sup>. L'Inghilterra si contraddistingueva dagli altri sistemi (dove l'interpretazione letterale di una norma significa poco se non c'è la volontà di volerla rispettare attuando i meccanismi per farla attuare) per i suoi timori nella legislazione come metodo adeguato per assicurare l'indipendenza dei giudici e i giusti legami con le istituzioni. Con la mancanza di indicazioni legislative e codici da consultare, l'indipendenza dei giudici:

«dipendeva da una comunanza di intenzioni e da una condivisione di valori tra le varie culture: quella politica, quella istituzionale e quella giudiziaria. Assumendo che tale comunanza esistesse, meccanismi di questo genere erano sicuramente più efficaci nel proteggere l'indipendenza dei giudici di quanto potessero esserlo strutture più formali»<sup>17</sup>.

In questo scenario era di primaria importanza la fiducia nell'etica professionale nell'avvocatura, contraddistinta in aggiunta da una condivisione di valori con la classe politica dirigente del paese.

In tempi recenti, però, si è creata l'esigenza di formalizzare il principio di indipendenza e delle procedure per garantirla, questo ha portato il *Lord Chief Justice*, nel 2004, ad affermare che «che l'indipendenza della magistratura ha bisogno di salvaguardia legislativa»<sup>18</sup>. Il *Constitutional Reform Act 2005* (accettando la nuova attitudine) ha inserito per la prima volta il principio di *judicial independence* e alcune confuse regole per realizzarla. Contemporaneamente si è ridotta la considerazione nelle intese e nel *fair-play* istituzionale, non è più bastato per il giusto andamento del sistema giudiziario: che il *Lord Chancellor* eleggesse i giudici in base al merito e non su base politica, che i giudici più accreditati supervisionassero la gestione del sistema giudiziario, che i *Law Lords* non si pronunciasse sulle funzioni legislative dell'assemblea e che i giudici venissero ritenuti imparziali. Con la presente riforma si è ufficializzato e garantito in forma scritta tutte le sopra descritte richieste. Questo può essere considerato come la codificazione di valori e cambiamenti già operanti nel

---

<sup>16</sup> Woodhouse D. (2007), *Defending Judicial Independence* in «International Journal of Constitutional Law», vol. 5, n. 1, p.154.

<sup>17</sup> Nota 16, p.158.

<sup>18</sup> Woolf, Lord (2004), *The Rule of Law and a Change in the Constitution*, in «Cambridge Law Journal», vol. 63, n. 2, p. 322..

sistema politico inglese, nel quale oggi, a differenza di prima, si sentiva la mancanza della validità, voluta notevolmente come sicurezza aggiuntiva nei rapporti tra le istituzioni.

### **3. La *Judicial Appointments Commission* e la selezione dei giudici**

L'Inghilterra non è passata indenne alle sempre maggiori richieste sulle modalità di elezione dei giudici, le quali influenzavano lo svolgimento, l'influenza e i legami di tutta la magistratura. Perciò, di fronte all'aumento del potere giudiziario<sup>19</sup> (dalla metà degli anni '90) si è creata una corrente di pressione tra i vari gruppi per innovare le modalità di nomina ritenute troppo sottostate al volere dell'esecutivo.

Il CRA 2005 ha conseguentemente rinnovato il meccanismo di elezione del corpo giudiziario e spostato l'onere della selezione dei giudici ad un comitato opportunamente creato, chiamato *Judicial Appointments Commission* (JAC). I meccanismi di selezione dei giudici teoricamente dovrebbero salvaguardare sia dall'ingerenza della politica evitando così il pericolo che i giudici siano politicizzati e sia che questi meccanismi siano svolti in totale distacco dalla rappresentanza politica, consentendo il ricircolo interno.

Il CRA 2005 ha tolto quasi interamente all'esecutivo (primo ministro, *Lord Chancellor* e *Department for Constitutional Affairs*) i più importanti poteri per conferirli ad un organo che sia indipendente dalla politica. Questo non è stato solo uno spostamento di poteri per migliorare le modalità di nomina dei giudici, ma un deciso cambiamento per rifondare i legami tra giudiziario ed esecutivo. Si è così ridotta una delle maggiori vie di connessione tra magistratura e sistema politico (cioè il controllo del secondo sulla elezione del primo) e uno dei processi attraverso i quali mantenere la magistratura *politically accountable*. Il governo, con la creazione della JAC, vuole «mettere fine a questa spaccatura della separazione dei poteri e rafforzare l'indipendenza del corpo giudiziario»<sup>20</sup>. Mentre si è perpetuata su tutta la creazione della riforma, la preoccupazione che la politica possa influenzare il meccanismo di selezione dei giudici,

---

<sup>19</sup> Malleon K. (2006b), *The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: Critical Perspective*.

<sup>20</sup> Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: a New Way of Appointing Judges. Consultation Paper 10/03*, July 2003, 18-19.

non ha trovato seguito che il corpo giudiziario possa rimescolarsi la suo interno.

Davanti a molte possibilità sulla costituzione e funzionalità della JAC, il legislatore ha scelto quelle che garantissero l'indipendenza della commissione, privando l'introduzione di norme di responsabilità politica e di rapporti tra la commissione e le istituzioni rappresentative.

### La Composizione

La JAC è istituita e normata dalla Part 4 e dalla Schedule 12 del CRA 2005, dove decretano che essa sia il perno nel meccanismo della nomina dei giudici delle corti di Inghilterra e Galles e la chiave nella elezione dei giudici della Corte Suprema. Fondata per essere un *independent non-departmental public body*, la JAC è formata da quindici componenti, vicari dei diversi corpi nel seguente ordine di grandezza<sup>21</sup> di:

- un Presidente laico;
- in aggiunta ad altri cinque componenti laici;
- cinque giudici (uno o due *Lord Justices of Appeal*, uno o due *puisne judges of the High Court*, un *Circuit judge*, un *District judge*<sup>22</sup>), dove il più anziano assume la nomina di Vicepresidente<sup>23</sup>;
- un componente dei *tribunals*;
- un giudice di pace (*lay justice*);
- due avvocati (un *barrister* e un *solicitor of the Senior Courts*).

La qualifica di componente laico richiede una figura che non abbia mai rivestito cariche giudiziarie e non abbia mai praticato la professione di avvocato<sup>24</sup>. Oltre a tutto ciò, è previsto che componenti laici non abbiano un ruolo attivo nella politica: nel sistema di nomina si valuta esplicitamente «se la misura di qualsivoglia attività o affiliazione politica di partito, passata o presente, (...) renda la persona inappropriata per la nomina»<sup>25</sup>. Nella Commissione non possono entrare in alcun modo i dipendenti della

---

<sup>21</sup> Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: a New Way of Appointing Judges. Consultation Paper 10/03*, July 2003, 18-19.

<sup>22</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, p. 1-2.

<sup>23</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, p. 2.

<sup>24</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, p. 11.

<sup>25</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, p. 14.

pubblica amministrazione<sup>26</sup>.

I componenti della JAC vengono eletti per un periodo di tempo predefinito, della durata massima di cinque anni, e non possono rivestire suddetto ruolo per più di dieci anni, svolti in modo continuativo o meno<sup>27</sup>. La loro elezione, (sebbene avvenga dalla regina su suggerimento del *Lord Chancellor*<sup>28</sup>) è conferita ad altri organi e dipende da due procedure totalmente differenti, a seconda che si riferisca della selezione dei tre componenti giudiziari più anziani o di un'altra delle dodici figure.

La prima procedura prevede che l'individuazione dei tre membri della JAC, in rappresentanza dei *Lords Justices of Appeal* e dei giudici della *High Court* sia svolta dal *Judges' Council of England and Wales*<sup>29</sup>, un organo costituito unicamente da giudici.

Per quanto concerne la seconda procedura, la legge contempla che i dodici membri rimanenti della JAC vengano scelti da un *panel* di quattro persone, espressamente creato per tali nomine<sup>30</sup>. I quattro componenti del *panel* sono:

- 1) un primo membro scelto dal *Lord Chancellor* con il consenso del *Lord Chief Justice* (Presidente del *panel*);
- 2) il *Lord Chief Justice* o un'altra persona da lui scelta;
- 3) un terzo membro nominato dal primo membro;
- 4) il Presidente della JAC<sup>31</sup>.

Anche in questa procedura non possono entrare a far parte del *panel* i dipendenti della pubblica amministrazione, i componenti della Camera dei Comuni e persone che abbiano ricoperto ruoli nella politica o nei partiti<sup>32</sup>.

In definitiva, sono delle procedure alquanto machiavelliche, il cui intento sembra piuttosto evidente: assicurare alla JAC (anche nel processo di elezione dei suoi membri) la massima protezione dalle eventuali influenze dei partiti e del governo. Guardando la natura e il modo in cui sono selezionati i suoi componenti, si nota che lavoro della

---

<sup>26</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 10, (3), (c).

<sup>27</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 3.

<sup>28</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 12-13.

<sup>29</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 1.

<sup>30</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 7, (1).

<sup>31</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 7, (2).

<sup>32</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 8.

Commissione non può venire in alcun modo condizionato dalle inclinazioni dell'esecutivo o del legislativo e nella quale il potere della magistratura (sebbene bilanciato dalla componente laica) indubbiamente sia determinante.

Nella Commissione i giudici competono per quasi la metà dei suoi membri (7 su 15): non c'è perplessità sul fatto che «essa sarà fortemente influenzata, se non dominata, dai suoi membri giudiziari»<sup>33</sup>. In aggiunta, i giudici detengono il cardine (tramite le figure del *Judges' Council* e del *Lord Chief Justice*) della nomina dei componenti della commissione medesima. Maleson interviene affermando che:

«Non c'è dubbio che il modello adottato nel *Constitutional Reform Act* preveda una forte presenza di giudici. Questo garantisce forse il mantenimento dell'indipendenza della magistratura, ma determina, allo stesso tempo, il pericolo di (...) accrescere una sorta di "auto-replicazione" da parte della magistratura»<sup>34</sup>.

Nonostante le numerose mozioni, per la creazione di uno strumento di comunicazione tra istituzioni rappresentative e la nomina dei giudici, si è lasciato scarso rilievo nel CRA 2005 e non solo, per ciò che concerne l'assetto della JAC.

### Criteria della selezione

La parte del CRA 2005 riguardante i criteri in base ai quali i giudici devono essere nominati è stata anch'essa fonte di scontri e critiche. Le prime norme, che si riferiscono alla JAC, affermano che la scelta debba basarsi interamente sul merito<sup>35</sup>, e che nessun candidato possa venire scelto se la commissione non è sicura delle sue qualità morali<sup>36</sup>. Malgrado ciò nella legge non si trova nessuna formulazione o indicazione di questi criteri; l'incarico di determinare il senso materiale dei concetti di merito (*merit*) e qualità morali richieste (*good character*) è conferito alla JAC, alla quale viene lasciata una libertà di manovra pari a quella messa a disposizione al *Lord Chancellor* e al primo ministro prima della riforma.

Il concetto di merito è una cognizione assai relativa: le competenze e le qualità che

---

<sup>33</sup> Hazell R. (2007), *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in «Parliamentary Affairs», vol. 60, n. 1, p.18.

<sup>34</sup> Maleson K. (2007), *The Legal System. Third Edition*, Oxford University Press, p.220.

<sup>35</sup> Constitutional Reform Act 2005, Schedule 12, Part 1, 8, rispettivamente (8); (9)-(10); (11)-(12).

<sup>36</sup> Constitutional Reform Act 2005, Part 4, p. 63: «*Selection must be solely on merit*».

delineano una persona ad essere all'altezza di un specifico ruolo varia in base al giudizio sulla natura del ruolo stesso. Non può essere data una risposta, certa e unidirezionale, al quesito (fatalmente politico) riguardante l'individuazione delle caratteristiche che compongano un "buon giudice". È risaputo che con il CRA 2005, che il potere di spiegare il concetto di merito sia stato (parzialmente) spostato dagli organi di governo ad una commissione indipendente, contraddistinta dalla robusta partecipazione di giudici e avvocati.

Le successive parti della legge, inerenti al risultato da ottenere grazie al processo di selezione, pongono un'ulteriore aspirazione, rendendo la questione ben più articolata: la JAC deve favorire il più possibile l'eterogeneità tra i candidati da scegliere con la procedura di nomina<sup>35</sup>. Trova collocazione nel CRA 2005 anche il tentativo di attuare politiche per aumentare la rappresentatività della magistratura, la quale non riesce ancora ad inserire nelle proprie cerchie (perlomeno nei livelli superiori) le donne e le minoranze etniche. Questo non è stato di certo il primo tentativo attuato dal governo inglese, tuttavia, ciò è poco più di una dichiarazione d'intenti. Sarà compito della JAC decidere l'ampiezza con la quale sarà ottenuto l'obiettivo più rappresentativo di un corpo giudiziario.

Alcuni critici hanno evidenziato una possibile incompatibilità nella circostanza che la legge indichi più di un parametro sul quale basarsi durante la selezione dei giudici: se essa deve svolgersi solamente in base al merito (non tralasciando le qualità morali), non può esserci anche il contesto relativo al genere o alla provenienza sociale/etnica/geografica dell'aspirante. Viene sostenuto che, se si dovesse far prevalere solo uno di questi criteri, ci sarebbe il pericolo di non poter attuare la realizzazione di un corpo giudiziario più eterogeneo e, ancor di più, di danneggiare il livello professionale e personale della magistratura inglese<sup>36</sup>. Le due richieste sono state riappacificate trovando una più efficiente rappresentatività nella fase di esposizione delle proposte (sforzo fatto successivamente proprio dalla stessa JAC). L'unico parametro ammesso per l'elezione dei giudici è quello meritocratico; tuttavia, la JAC dovrebbe in ogni caso favorire la partecipazione all'assegnazione dei posti, di quelle fasce di popolazione poco

---

<sup>35</sup>Constitutional Reform Act 2005, Part 4, 63, (3): «*A person must not be selected unless the selecting body is satisfied that he is of good character*».

<sup>36</sup>Considerazione espressa da Sir Thomas Legg, membro della *House of Commons Audit Committee*.

rappresentate nel corpo giudiziario, incentivando così la diversità del gruppo di persone da cui partirà la selezione. La conferma, dell'intraprendimento di questo indirizzo, è stata rilasciata dalla JAC alla stampa, al fine del suo primo anno di attività, nella quale ha anche espresso i risultati ottenuti :

«Il numero complessivo delle domande ricevute è incoraggiante e sono felice che, nel nostro primo anno di piena attività, molti candidati donna , neri e di minoranze etniche abbiano avanzato la loro candidatura. Stiamo lavorando con il *Bar Council* e la *Law Society* ed altre organizzazioni per incoraggiare i migliori candidati possibili a presentarsi»<sup>37</sup>.

### Procedura della selezione

La procedura di selezione dei giudici, sebbene abbia al suo interno delle discrepanze inerenti la figura richiedente la nomina, si suddivide nella seguente procedura:

- 1) il *Lord Chancellor* comunica la presenza di un seggio vacante e sollecita la JAC di avviare la procedura di nomina per ricoprirlo<sup>38</sup>;
- 2) la JAC dispone l'adeguata pubblicità al concorso e riceve le candidature;
- 3) la JAC in plenum od una sua delegazione proseguono nella ricerca del candidato considerato più congruo per ogni singolo seggio vacante;
- 4) il *Lord Chancellor* può qui: accogliere la scelta della JAC, rifiutarla o richiederne il riesame.

Come già accennato, questa procedura presenta alcune differenze in base al tipo di seggio giudiziario da eleggere, sollevano data questione le ultime due fasi: sono dissimili nell'elezione del *Lord Chief Justice* e degli altri *Heads of Division*<sup>39</sup>, dei giudici della Corte di appello<sup>40</sup> e dei giudici della *High Court* (comprese le corti ad essa inferiori ed i *tribunals*<sup>41</sup>). La discrepanza si riferisce alla delegazione responsabile dell'elezione dei giudici della *High Court* e inferiori, e solo qui essa combacia con la JAC riunita in plenum. Negli altri due casi la scelta è affidata ad un *selection panel* (c.d. comitato della JAC) espressamente costituito che, in comune con essa ha solo una parte dei membri.

---

<sup>37</sup>JAC's First Full Year Shows Encouraging Signs on Diversity, 30 April 2008,

<sup>38</sup>Constitutional Reform Act 2005, Part 4, 68 , 77 e 86.

<sup>39</sup>Constitutional Reform Act 2005, Part 4, 67-75.

<sup>40</sup>Constitutional Reform Act 2005, Part 4, 76-84.

<sup>41</sup>Constitutional Reform Act 2005, Part 4, 85-94.

In relazione all'ultimo step della procedura di elezione, la scelta espressa della commissione non comporta necessariamente e direttamente la nomina del candidato scelto. Infatti, sono contemplate al *Lord Chancellor* due ulteriori possibilità all'accettazione della nominativo e della conseguente comunicazione alla regina per la nomina: in ogni caso egli può respingere la scelta o invitare la commissione a rivalutarla<sup>42</sup>. Il rifiuto della decisione può accadere se il *Lord Chancellor* ritiene che la persona indicata non sia idonea ad assumere il ruolo per la quale è stata scelta. L'invito alla rivalutazione può verificarsi se il *Lord Chancellor* ritiene o che non vi sia soddisfacente certezza che la persona non sia idonea al ruolo, o che il candidato prescelto non sia il migliore per merito. Per ciascun meccanismo di elezione il *Lord Chancellor* può intraprendere ambedue le alternative, nella sequenza ritenuta più opportuna, di conseguenza, la scelta può ritornare alla commissione fino a due volte per ogni seggio da eleggere. La commissione può, a questo punto, sia ratificare sia modificare la propria scelta in caso di invito alla rivalutazione, ma è obbligata a vagliare un nuovo nominativo in caso di rigetto della decisione.

Tralasciando i più complessi dettagli procedurali, non è dubbio che il *Lord Chancellor* detenga un potere di veto, sfruttabile una sola volta, in ogni processo di elezione dei giudici. Sebbene l'identificazione finale del candidato appartenga sempre alla JAC (o ad un suo *selection panel*), il *Lord Chancellor* detiene comunque una considerevole (e di sicuro influente) funzione nell'elezione dei magistrati. Teoricamente, egli potrebbe adoperare i propri poteri per ostacolare l'elezione di una persona a lui sgradita o per accendere un confronto con la JAC sulle regole da considerare nella scelta del corpo giudiziario. Fino ad oggi queste possibilità non sono accadute: finora tutti i candidati scelti dalla JAC sono state accettati. Una contestazione del *Lord Chancellor* delle scelte della commissione potrebbe comportare un alto costo politico, specialmente se inerente l'elezione di un'importante figura giudiziaria. Anche qui, in aggiunta norma, bisognerà analizzare il parere e i comportamenti che esprimeranno gli attori. Se la tendenza fino ad oggi tenuta dovesse perdurare nel tempo, l'eventualità di intervento del *Lord Chancellor* potrebbe diventare sempre più remota e praticabile, rendendo la scelta iniziale praticamente definitiva.

---

<sup>42</sup>*Constitutional Reform Act* 2005, Part 4, p. 73-74, 82-83 e 90-91.



Guardando l'iter legislativo avuto dal CRA 2005 e le modifiche avvenute dalla sua proposta al momento della sua approvazione, si riscontrano quali valori hanno prevalso nella creazione del processo di selezione. Il confronto sui poteri da conferire al JAC e al ministro nel momento dell'elezione dei componenti della magistratura ha portato a sintetizzare le divergenti correnti di pensiero in due «modelli di commissione», presentati dal *consultation paper* del governo<sup>43</sup>.

Il primo modello proposto, favorevole all'indipendenza dei giudici, fu quello di una «commissione di nomina» (*appointing commission*)<sup>44</sup>, totalmente adita dell'elezione dei giudici senza nessun intervento proveniente dal ministro. Il secondo modello, dedito alla tutela dei meccanismi di *accountability* del corpo giudiziario, voleva invece che il *Lord Chancellor* mantenesse dei poteri concreti nel sistema di selezione dei giudici<sup>45</sup>. Quest'ultima proposta accoglieva favorevolmente una «commissione di raccomandazione» (*recommending commission*)<sup>46</sup>, che avesse il ruolo di presentare un elenco di nominativi (invece di uno solo), dal quale il ministro avrebbe scelto il più adatto. In alternativa, avrebbe potuto accettare una «commissione ibrida»<sup>47</sup>, nel quale il ministro partecipasse almeno nella nomina delle figure giudiziarie più rilevanti. L'idea della *recommending commission* fu anche la propensione iniziale del governo<sup>48</sup>, che avrebbe voluto concedere al *Lord Chancellor* la scelta tra più nominativi.

Alla fine il modello vincente fu il primo (o meglio, ad esso vicino)<sup>49</sup>: la JAC è la sola figura che ha il potere di nominare un candidato per un ruolo giudiziario, mentre il *Lord Chancellor* può solamente opporre un veto. In sintesi, citando Malleon «Alla fine, gli argomenti in favore dell'indipendenza ebbero la meglio su quelli per l'*accountability*, e il *Constitutional Reform Bill* stabilì che solo un nome finisse davanti

---

<sup>43</sup> Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: a New Way of Appointing Judges. Consultation Paper 10/03*, July 2003, p. 22-28.

<sup>44</sup> Nota 43, p. 28.

<sup>45</sup> Malleon K. (2007), *The Legal System. Third Edition*, Oxford University Press, p. 213.

<sup>46</sup> Department for Constitutional Affairs, *Constitutional Reform: a New Way of Appointing Judges. Consultation Paper 10/03*, July 2003, p. 25.

<sup>47</sup> Nota 46, p. 27.

<sup>48</sup> Nota 45 & Stevens R., *Legal Studies*, 2004, p.22.

<sup>49</sup> Hazell R. (2007), *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in «Parliamentary Affairs», vol, 60, n. 1, p.18.

al *Lord Chancellor*»<sup>50</sup>. Eventuali altre procedure di *accountability* fecero la medesima fine.

In conclusione si è confermato che «la proposta di stabilire la *Judicial Appointments Commission* è un raro e lodevole esempio di un governo che si priva di una fonte di controllo e potenziale patronato politico»<sup>51</sup>.

---

<sup>50</sup> Nota 45.

<sup>51</sup> Malleson K. (2006), *The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?*, p.51.



## CONCLUSIONI

Davanti ad un così ampio e profondo stravolgimento istituzionale, dalla prassi all'accezione formale, come il *Constitutional Reform Act 2005*, non bisogna stupirsi nello scoprire una mole di reportage del suo cammino deliberativo e nell'incrociare molteplici sforzi per determinarne le ragioni. Stranamente non è risultato banale rilevare che quasi tutte le trattazioni usate per cercare di concettualizzare la riforma, siano riconducibili in due sole tipologie. La prima include la corrente di chi ha voluto segnalare l'inaspettata inagibilità delle vecchie modalità di *governance* della magistratura, diventate improduttive o inadatte grazie ai mutamenti avvenuti negli ultimi trent'anni, che hanno coinvolto il sistema politico-giudiziario inglese. Il significato della riforma starebbe nell'esigenza di adeguare i processi gestionali del sistema giudiziario ad una sempre più nutrita e differenziata magistratura, all'assestamento di una possibile carriera, alla sempre più evidente veste esecutiva del *Lord Chancellor*. La seconda invece, si concentra sull'aumento dell'influenza politica dei giudici, i quali hanno gradualmente lasciato un ruolo politicamente secondario ed appreso innovativi meccanismi per: dirigere gli interventi dell'esecutivo, prendere parte alla creazione delle politiche pubbliche, calcolare l'ammissibilità delle leggi in ossequio alle normative sovranazionali. La scelta di innovare il sistema giudiziario provverebbe dall'esigenza di consolidare l'indipendenza della magistratura per affrontare l'aumento dello spessore politico delle corti.

Le argomentazioni della prima corrente possono chiarire solo parzialmente il contenuto della riforma, infatti, sebbene l'esigenza di riformare il sistema di *governance* della magistratura abbia spinto sulla riforma, quest'ultima è andata ben al di là del contenuto effettivo delle richieste. Possono essere invertite invece le trattazioni della seconda corrente: sebbene sia richiesto un rafforzamento dell'indipendenza dei giudici (in base al riscontrato aumento del loro rilievo politico), cosicché possano essi continuare ad operare in modo autonomo, è però certo che si ritrovi il bisogno di certezza della loro *political accountable*. La decisione delle istituzioni politiche inglesi di potenziare l'indipendenza a danno della responsabilità, non può provenire solo dal fatto che le corti abbiano assunto un significativo ruolo nel sistema politico. Questo quesito comporta la nascita di ulteriori ipotesi: nessuna delle presenti correnti può spiegare le riforme inglesi dell'ultimo decennio. Accomunando le loro conclusioni, si

può però asserire che le scelte politiche di aumentare l'importanza delle corti si manifestano in contesti contraddistinti dalla spartizione del potere politico tra molte figure o dalla dubbia sicurezza sulla sua suddivisione nel breve periodo, elementi non riferibili al contesto politico britannico dei primi anni duemila. Nemmeno la letteratura ha saputo dare dei contributi tangibili per spiegare l'introduzione *del Constitutional Reform Act 2005*, per colpa dei limiti del suo contesto teorico-concettuale o perché fondata su circostanze non constatabili nel Regno Unito (come di progetto costituzionale o la struttura di stato federale).

Il chiarimento della riforma si è perciò dovuto spostare verso altre vie, sfruttando altri elementi che non sono stati presi in causa nell'esamina delle politiche giudiziarie, primo fra tutti la funzione avuta durante la fase di policy dalla stessa magistratura. La sua partecipazione e l'uso della sua influenza politica ha portato a marcati mutamenti nella preparazione della legge, facilitando l'inserimento di maggiori garanzie per la sua indipendenza, dalla definizione dell'assetto del nuovo sistema giudiziario emersa dal Concordato, alle variazioni al disegno di legge durante l'iter parlamentare.

L'inclusione di alcune richieste dei giudici può far comprendere certe decisioni legislative, ma di certo non l'intera struttura della riforma, la quale diverge radicalmente dalla consuetudine britannica per quanto riguarda le relazioni tra la magistratura e altri poteri. Questo processo (di modificazione del paradigma) del ruolo dei giudici ha avuto le sue basi con le riforme immesse dai governi laburisti negli anni duemila nel campo delle politiche giudiziarie e costituzionali. Sintetizzandole, il contesto culturale che conduceva le politiche giudiziarie si è trasformato in molte delle sue fisionomie fondamentali a tal punto che, quando si è venuta a creare una situazione politica propizia, non solo ne è nata una riforma, sotto certi aspetti rivoluzionaria, del sistema giudiziario, ma bensì dell'intero.

Non è facile trovare e spiegare i fondamenti di questo profondo cambiamento di prospettiva. Probabilmente un pezzo della risposta proviene dall'evoluzione del rapporto tra magistratura e politica avvenuta nel precedente e lungo periodo di governo conservatore: questa sua lunga durata e le aggressive politiche impiegate in svariati settori portarono esiti significativi (non del tutto espressi e compresi) sul comportamento di giudici e politici. Il conflitto tra magistratura e governo (specialmente sulla politica criminale) provocò stravolgimenti all'idea che magistratura e politica potessero dirigere il paese senza problemi nella spartizione dei poteri, diminuì la fiducia nella correttezza e

nel reciproco rispetto degli ambiti istituzionali come sbocchi per eludere gli scontri tra istituzioni. Tutto ciò, unito alla debolezza delle opposizioni, portò i giudici ad impegnarsi sempre più politicamente, a creare un'identità comune per concretizzare la propria funzione di attori politici.

E' su queste premesse, unite alla debolezza del principio della sovranità parlamentare, che le autorità esterne al sistema anglosassone hanno potuto imporsi e portare alle modifiche delle tradizioni britanniche. Il *Constitutional Reform Act 2005* non può, infatti, essere correttamente illustrato senza considerare anche il quadro europeo. Tutte queste spinte si sono mostrate fondamentali per delineare la riforma del sistema giudiziario inglese: una, senza le altre, e viceversa non avrebbero potuto realizzare i mutamenti e le conseguenze sortite.

La fine del tradizionale isolamento del sistema giuridico britannico ha comportato un evidente riduzione delle distanze tra il sistema giudiziario inglese e i sistemi giudiziari dell'Europa continentale, nel modo in cui sono organizzati e governati. Questo non ha comunque portato ad accomunare anche i metodi di amministrazione della giustizia: la tradizione di *common law* rappresenta una discrepanza rilevante dal resto d'Europa, le proprietà del sistema giuridico e dei giudici inglesi restano robuste e, per ciò che concerne la giurisprudenza, la dottrina americana pare rimanere al giorno d'oggi ancora la più autorevole, prestigiosa ed influente. Le conseguenze a lungo termine del *Constitutional Reform Act 2005* rimangono perciò, da scoprire.



## APPENDICE

### CRONOLOGIA DELL' ITER PARLAMENTARE DEL CONSTITUTIONAL REFORM ACT 2005

- 2003**
- 11 giugno** press notice del primo ministro che annuncia le riforme
- Luglio** consultation paper sulla Judicial Appointments Commission
- Luglio** consultation paper sulla nuova Corte suprema
- Settembre** consultation paper sulla riforma del ruolo di Lord Chancellor
- 2004**
- Gennaio** “concordato” tra Lord Chancellor e Lord Chief Justice
- 3 febbraio** pubblicazione del rapporto sulle proposte di riforma del House of Commons Constitutional Affairs Committee
- 24 febbraio** introduzione del Constitutional Reform Bill [HL Bill 30] alla Camera dei Lord
- 8 marzo** second reading da parte della Camera dei Lord: decisione di affidare l’esame del disegno di legge ad un comitato appositamente costituito, che ha il potere di emendarne il testo.
- 24 marzo –** esame da parte del House of Lords Select Committee on the Constitutional Reform Bill
- 24 giugno**
- 2 luglio** pubblicazione del testo del Constitutional Reform Bill come modificato dal Select Committee [HL Bill 91]
- 13 luglio –** esame da parte della Camera dei Lord (Committee of the Whole House)
- 18 ottobre**
- 11 novembre** pubblicazione del testo del Constitutional Reform Bill come modificato dal Committee of the Whole House della Camera dei Lord [HL Bill 130]
- 7 dicembre –** Report stage
- 14 dicembre**
- 20 dicembre** third reading da parte della Camera dei Lord
- 21 dicembre** pubblicazione del Constitutional Reform Bill come modificato dalla Camera dei Lord e sua introduzione alla Camera dei Comuni [Bill 18]
- 2005**
- 17 gennaio** second reading da parte della Camera dei Comuni
- 31 gennaio –** esame da parte della Camera dei Comuni (Committee of the Whole House)
- 1 febbraio**
- 1 marzo** esame da parte della Camera dei Comuni (Committee of the Whole House), third reading e report
- 15 marzo –** esame da parte della Camera dei Lord degli emendamenti introdotti dalla Camera dei Comuni
- 21 marzo**
- 24 marzo** Royal Assent: il Constitutional Reform Act 2005 diventa legge



## BIBLIOGRAFIA

Bardusco A.; Furlan F.; Iacometti M.; Martinelli C.; Enea G.; Vigevani M.; Schlein P.

V. (2013), *Costituzioni comparate*, £RD Ed., Giapicchelli Editore, Torino.

Bogdanor V. (2005), *Constitutional Reform in Britain: the Quiet Revolution*, in «Annual Review of Political Science», vol. 8, n. 1, 73-98.

Brazier R. (2008), *Constitutional Reform*, «Oxford University Press», 3<sup>RD</sup> Ed, Ch 10.

Caravale G. (2006), *La separazione del giudiziario: tradizione e innovazione nel Constitutional Reform Act*, in «Nomos», vol. 11, n. 3, 39-70.

Gandini F. (2009), *Brevi note sulla istituzione della Corte Suprema per il Regno Unito*, in «Il Foro Italiano».

Garapon A. e C. Guarnieri (2005), *La globalizzazione giudiziaria*, in «Il Mulino», vol. 55, n. 1, 165-175.

Guarnieri C. (1981), *L'indipendenza della magistratura*, Cedam, Padova.

Guarnieri C. (2003), *Giustizia e politica: i nodi della seconda repubblica*, Il Mulino, Bologna.

Guarnieri C. e P. Pederzoli (2002), *La magistratura nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari.

Guarnieri C. e P. Pederzoli (2002), *The Power of Judges: A Comparative Study of Courts and Democracy*, Oxford University Press, Oxford.

Guarnieri A. (2012), *Lineamenti di diritto comparato*, Quinta Edizione, Cedam.

Le Sueur A. (2003), *New Labour's (Surprisingly Quick) Next Steps in Constitutional Law*, in «Public Law», vol. 103, n. 3, 368-377.

Le Sueur A. (2004), *Developing Mechanism for Judicial Accountability in the UK*, in «Legal Studies», vol. 24, n. 1, 73-98.

Le Sueur A. (2004), *Judicial Power in the Changing Constitution*, in J. Jowell e D. Oliver (eds.), *The Changing Constitution. Fifth Edition*, Oxford University Press, Oxford, 323-345.

Malleson K. (2004), *Modernising the Constitution: Completing the Unfinished Business*, in «Legal Studies», vol. 24, n. 1, 119-133.

Malleson K. (2006), *Introduction*, in K. Malleson e P.H. Russell (eds.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspective from Around the*

- World, University of Toronto Press, Toronto-Buffalo-London, 3-10.
- Malleson K. (2006), *The New Judicial Appointments Commission in England and Wales: New Wine in New Bottles?*, in K. Malleson e P.H. Russell (eds.), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspective from Around the World*, University of Toronto Press, Toronto-Buffalo-London, 39-55.
- Malleson K. (2007), *The Legal System. Third Edition*, Oxford University Press, Oxford.
- Malleson K. e P.H. Russell (eds.) (2006), *Appointing Judges in an Age of Judicial Power: Critical Perspective from Around the World*, University of Toronto Press, Toronto-Buffalo-London.
- Malleson K. (2012), *The effect of the Constitutional Reform Act 2005 on the relationship between the judiciary, the executive and parliament.*
- Massari O. (2007), *Gran Bretagna: ancora il bipartitismo*, in P. Grilli di Cortona e G. Pasquino (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Il Mulino, Bologna, 51-82.
- Mattei U. (2010), *Il modello di common law*, Giappichelli Editore, Torino.
- O'Neill A. (2002), *Fundamental Rights and the Constitutional Supremacy of Community Law in the United Kingdom after the Devolution and the Human Rights Act*, in «Public Law», vol. 102, n. 4, 724-742.
- O'Neill A. (2004), *Judging Democracy: the Devolutionary Settlement and the Scottish Constitution*, in A. Le Sueur (ed.), *Building the UK's Supreme Court: National and Comparative Perspectives*, 23-47..
- Osti A. (2010), *La neo istituita Supreme Court del Regno Unito*, in *Rivista dell'associazione italiana dei costituzionalisti*.
- Piana D. (2006b) *La formazione giudiziaria come strumento di democratizzazione*, paper presentato al Convegno nazionale della Società Italiana di Scienza Politica, Bologna, 12-14 settembre 2006.
- Torre, A. (2006), *La Corte Suprema del Regno Unito: la nuova forma di una vecchia idea*, in «Giornale di Storia Costituzionale», vol. 11, n. 1.
- Torre, A. (2008), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam.
- Torre, A.; Martino P. (2011), *La giurisprudenza della Corte Suprema del Regno Unito nel biennio 2009-2011*, in «Giurisprudenza costituzionale».
- Torre, A. (2013), *Regno Unito*, Il Mulino, Bologna.

Van Caenegem R.C. (1991), *I signori del diritto: giudici, legislatori e professori nella storia europea*, Milano, Giuffrè.

Varano, V.; Barsotti V. (2010), *La tradizione giuridica occidentale volume 1, per un confronto civil law e common law*, Quarta Edizione, G. Giappichelli editore, Torino.

Woodhouse D. (1996), *Politicians and the Judges: A Conflict of Interest*, in «Parliamentary Affairs», vol. 49, n. 3, 423-440.

Woodhouse D. (2001), *The Office of Lord Chancellor*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon.

Woodhouse D. (2002), *The Office of Lord Chancellor: Time to Abandon the Judicial Role – the Rest Will Follow*, in «Legal Studies», vol. 22, n. 1, 128-146.

Woodhouse D. (2003), *Review Article. The English Judges, Politics and the Balance of Power*, in «Modern Law Review», vol.66, n. 6, 920-935.

Woodhouse D. (2004), *The Constitutional and Political Implications of a United Kingdom Supreme Court*, in «Legal Studies», vol. 24, n. 1, 134-155.

Woodhouse D. (2006), *Judicial Independence and Accountability within the United Kingdom's New Constitutional Settlement*, in Canivet *et al.* 2006, 121-144.

Woodhouse D. (2007), *The Constitutional Reform Act 2005*, in «International Journal of Constitutional Law», vol. 5, n. 1, 153-165.

Zannotti F. (1989), *La magistratura, un gruppo di pressione istituzionale: l'autodeterminazione delle retribuzioni*, Cedam, Padova.

## **Leggi e altri riferimenti normativi citati**

- Courts Act 1971
- European Communities Act 1972
- Supreme Court Act 1981
- Devolution Acts (Scotland Act 1998; Government of Wales Act 1998; Northern Ireland Act 1998)
- Human Rights Act 1998
- Courts Act 2003
- Constitutional Reform Bill 2004
- Constitutional Reform Bill 2004 [as amended by the select committee on the bill]

- Constitutional Reform Bill 2004
- The Lord Chancellor's Judiciary-Related Functions: Proposals (The "Concordat") (2004)
- Constitutional Reform Act 2005