

La neo istituita Supreme Court del Regno Unito: il punto di arrivo di una riforma volta a “dimostrare” l’indipendenza del potere giudiziario

di Alessandra Osti,
assegnista di ricerca in diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano

SOMMARIO: 1. Perché una “nuova” Corte? Sintesi degli elementi che hanno portato alla nascita della Supreme Court britannica. 2. Un nuovo nome per una “vecchia” corte? Cosa è cambiato e cosa è rimasto immutato.

1. Perché una “nuova” Corte? Sintesi degli elementi che hanno portato alla nascita della Supreme Court britannica.

Il primo ottobre del 2009, giorno in cui la Supreme Court, istituita con il Constitutional Reform Act del 2005, si è insediata nell’edificio preposto ad ospitarla (Middlesex Guildhall), ha segnato una svolta di rilievo nella storia costituzionale britannica che, da oltre seicento anni, vedeva una coincidenza, peraltro ben funzionante, di luogo e una, spesso solo potenziale, commistione di ruoli tra il più alto grado di giurisdizione (Appellate Committee della House of Lords) e la camera alta del Parlamento (House of Lords).

Ma perché cambiare un sistema che per secoli aveva funzionato? E soprattutto con quali conseguenze sul piano pratico?

Per rispondere al primo dei due interrogativi anzi posti è necessario valutare l’istituzione della Supreme Court britannica, di cui qui ci si occupa, all’interno della complessa riforma costituzionale posta in essere con il Constitutional Reform Act del 2005 che, oltre alla creazione di tale organo giurisdizionale, ha altresì radicalmente modificato il ruolo del Lord Chancellor, affidandogli la sola funzione di Cabinet minister a capo del Department for Constitutional Affairs, e ha istituito una Appointment Commission per la selezione e la nomina dei giudici delle Corti di Inghilterra e Galles. Il tutto con lo scopo di fornire un supporto legislativo alla indipendenza del potere giudiziario dal potere esecutivo e legislativo, fin qui garantita da regole non scritte, convenzioni costituzionali, prassi e legata più a fattori sociologici, economici, e culturali che non legislativi in senso stretto.¹

Prima della riforma del 2005, il principio di separazione dei poteri dello Stato trovava una applicazione del tutto peculiare nel Regno Unito che concepiva tale separazione non come formale divisione di strutture e ripartizione di funzioni, ma piuttosto, secondo l’usuale approccio pragmatico

¹ Sul punto si veda Bradley, *The constitutional position of the judiciary*, in *English Public Law*, Oxford University Press, 2005.

britannico secondo il quale “the constitution is what happen, if it works it is constitutional” (J.A.G. Griffith), come processo capace di garantire l’indipendenza dei singoli poteri nei casi concreti: in tale ottica, dunque, si prediligeva un approccio dinamico al principio di separazione dei poteri che, attraverso un imprescindibile dialogo interistituzionale e l’utilizzo di regole di condotta non scritte, ripartiva, caso per caso, le funzioni da esercitare tra i singoli poteri.

Con riferimento al potere giudiziario, la “confusione” istituzionale di funzioni creata da tale approccio dinamico al principio di separazione dei poteri, di difficile comprensione per un giurista continentale ma perfettamente funzionante ed efficace nell’ordinamento britannico anche in virtù di prassi costituzionali di self restraint, trovava le sue massime manifestazioni in primo luogo nell’ufficio del Lord Chancellor che era, al contempo, posto a capo del giudiziario di cui faceva altresì parte in qualità di giudice (presiedeva l’Appellate Committee della House of Lords e il Judicial Committee of Privy Council), Ministro di Giustizia (e dunque parte di rilievo dell’esecutivo) e Speaker della House of Lords di cui era membro di diritto e, in secondo luogo, nella House of Lords, camera alta del Parlamento, al cui interno vi era una Committee (l’Appellate Committee della House of Lords) cui erano attribuite funzioni giudiziarie di ultima istanza in materia civile e penale e i cui membri (Law Lords), che erano a tutti gli effetti membri del Parlamento, erano nominati dalla Corona su proposta del Primo Ministro con il contributo (determinante) del Lord Chancellor.

Nel corso dell’ultimo decennio, però, tale peculiare modello di separazione dei poteri aveva iniziato a mostrare dei segnali di crisi. In particolare, si ritiene di poter individuare due fattori, uno interno all’ordinamento ed uno esterno ad esso, che hanno contribuito a rendere necessario un intervento legislativo che acclarasse la separazione del potere giudiziario da quello esecutivo e da quello legislativo.

Il primo fattore che viene in rilievo è rappresentato dalla evoluzione del ruolo dei giudici britannici che si è avuta in maniera preponderante con l’incorporazione nel diritto nazionale della Convenzione europea dei diritti dell’uomo, avvenuta tramite lo Human Rights Act del 1998. Tale legge, infatti, ha attribuito ai giudici un importante ruolo costituzionale nel riconoscimento dei diritti dei singoli, conferendo agli stessi un pregnante potere interpretativo che consente loro di “riscrivere” le norme nazionali (anche non ambigue) al fine di rimuovere potenziali conflitti con la Convenzione. (esempi in tal senso si possono ritrovare nei casi R v. A (no 2) [2002] 1 AC 45, e in Re P [2008] UKHL 38). Il significativo passaggio di potere dal Parlamento ai giudici che si è verificato attraverso il preferenziale utilizzo della “riscrittura” giurisprudenziale delle norme nazionali incompatibili con la Convenzione di cui si è appena accennato, ha dato una maggiore visibilità pubblica e una maggiore esposizione mediatica ai giudici, rendendo attuale quello che sino

a quel momento era stato un potenziale conflitto tra i Law Lords, la House of Lords (e cioè il potere legislativo) e il potere esecutivo; e ciò anche per la problematicità della figura preposta a tutelare l'indipendenza del giudiziario e proteggere il suo operato nei confronti dei poteri politici, quella del Lord Chancellor, il quale, come già ricordato, era contemporaneamente Cabinet Minister, giudice, capo della magistratura e Speaker della House of Lords.

Il secondo dei fattori che hanno messo in crisi il tradizionale modello di separazione dei poteri deriva dall'impatto sul sistema giudiziario britannico delle garanzie di cui all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo nell'interpretazione data dalla Corte di Strasburgo la quale ha imposto che i giudici non solo debbano essere effettivamente indipendenti ma debbano anche apparire tali agli occhi di qualsiasi osservatore, secondo il modello tradizionale continentale di separazione dei poteri. Con la pronuncia *Mc Gonnell vs. United Kingdom* del 2000, la Corte europea dei diritti dell'uomo ha precisato, con riguardo all'isola di Guernsey (isola del canale della Manica facente parte di un gruppo di isole note come balliati di Guernsey che, pur non facendo parte del Regno Unito e in presenza di governi interni autonomi, dipendono dalla corona britannica) che si ha violazione dell'articolo 6 della Convenzione allorquando vi sia una commistione tra il ruolo legislativo e quello giudiziario e soprattutto allorquando un giudice è chiamato a giudicare sulla base di una legge che egli stesso ha contribuito ad approvare. Tale decisione, seppure direttamente riferita al balliati di Guernsey, ha indubbiamente lanciato un monito al sistema britannico nel quale vigeva una situazione assimilabile a quella esaminata dai giudici di Strasburgo.

Sebbene, dopo quella pronuncia, il Lord Chancellor si fosse sempre astenuto dal sedere in qualità di giudice per evitare che le decisioni assunte dalla Appellate Committee potessero essere censurate sulla base dell'articolo 6 della CEDU e nonostante convenzionalmente gli stessi Law Lords abbiano evitato di partecipare al dibattito politico in Parlamento in materie che potenzialmente potevano rientrare nella propria giurisdizione², nel 2003 il Comitato per gli affari legali ed i diritti umani del Consiglio d'Europa si è espresso criticamente nei confronti dell'ordinamento britannico, invitando il Governo a considerare la creazione di una Supreme Court i cui membri non sedessero in Parlamento e a riconsiderare la figura del Lord Chancellor al fine di eliminare ogni dubbio in ordine all'indipendenza del potere giudiziario.

In risposta all'emergere dei fattori sopra esaminati, il governo del New Labour nel 2003 ha reso nota, ex abrupto, la decisione di abolire l'ufficio del Lord Chancellor e di istituire una Corte

² Si veda in tal senso la dichiarazione di Lord Bingham: "mindful of their judicial role they consider themselves bound by two general principle when deciding whether to participate in a particular matter, or to vote: first, the Lords of appeal in Ordinary do not think it appropriate to engage in matters where there is a strong element of party political controversy; and secondly the Lords of appeal bear in mind that they might render themselves ineligible to sit judicially if they were express an opinion on a matter which might later be relevant to an appeal to the House".

Suprema con la finalità espressa di aumentare l'indipendenza del potere giudiziario da quello legislativo e da quello esecutivo. Tale posizione, poi mitigata nella pratica dal Department for Constitutional Affairs che ha provveduto a redigere un disegno di legge con la quale si è limitata a modificare, e non già ad eliminare, la discussa figura del Lord Chancellor attribuendogli solo la funzione di Cabinet Minister, ha dato, dunque, l'avvio al processo legislativo che si è concluso nel 2005 con il Royal Assent al Constitutional Reform Act.

2. Un nuovo nome per una "vecchia" corte? Cosa è cambiato e cosa è rimasto immutato.

Ma cos'è la Supreme Court? E ancora, riprendendo uno dei quesiti da cui si è partiti, quali conseguenze sul piano pratico ha prodotto la sua istituzione?

La Supreme Court britannica rappresenta l'ultimo grado di giurisdizione in materia civile per il Regno Unito e in materia penale per Inghilterra, Galles ed Irlanda del Nord (ma non per la Scozia). In particolare, tale Corte ha attratto a sé sia la giurisdizione che era della House of Lords in base agli Appellate Jurisdiction Acts del 1876 nonché (per citare gli statutes più significativi) in base all'Administration of Justice Act del 1934 e al Criminal Appeal Act del 1968, sia la giurisdizione in materia di conflitti connessi alla devolution, previamente esercitata dalla Judicial Committee of the Privy Council, sulla base delle leggi di devoluzione (ed in particolare lo Scotland Act del 1998, il Northern Ireland Act del 1988 e il Government of Wales Act del 2006).

Diversamente da quanto l'assonanza con la US Supreme Court potrebbe far pensare, rimane escluso dalla giurisdizione della Corte ogni sindacato di legittimità delle leggi: rimangono infatti fermi, dato il silenzio del Constitutional Reform Act sul punto, i principi cardine della rule of law e della sovranità parlamentare, che non contemplano l'esistenza di una Corte Suprema britannica quale sorta di Corte costituzionale del Regno Unito.

Tanto chiarito, va rilevato che non paiono ravvisarsi novità di contenuto neppure laddove si guardi alla composizione della Supreme Court stessa all'atto della sua istituzione, alle vie di accesso e alle norme processuali e procedurali applicabili, nonché alle risorse finanziarie di cui dispone.

Infatti, la neo istituita Supreme Court era composta (l'uso del passato è d'obbligo dal momento che il 13 aprile 2010 uno dei dodici giudici è stato sostituito da Sir John Dyson) dai dodici giudici della Appellate Committee della House of Lords che, dunque, avevano semplicemente traslocato nell'edificio di fronte al Parlamento; essi avevano tuttavia rinunciato a sedere nella House of Lords, senza peraltro perdere il titolo di Lord, e avevano cambiato il proprio nome da Law Lords a Justices senza che il loro ruolo e le loro competenze cambiassero nella sostanza. E che il meccanismo di nomina dei Justices che verranno sia, diversamente che nel

passato, demandato ad una selection commission e preveda una open competition (così come regolato dal Constitutional Reform Act del 2005, sections da 25 a 31 e schedule 8), non è di per sé elemento sufficiente a rendere la Supreme Court un organo nuovo ma sembra, nella logica della legge del 2005, rispondere, mutate le circostanze e soprattutto ridisegnata la figura del Lord Chancellor cui –nell'estrema sintesi- dopo la riforma rimane solo la funzione di Cabinet Minister a capo del Department for Constitutional Affairs, a quelle necessità di trasparenza e garanzia della indipendenza del giudiziario dalle pressioni e interferenze della politica. Di certo quello della composizione dell'organo rimane un elemento da monitorare attentamente anche se sarà possibile valutare l'effettiva incidenza di questo fattore nel modus decidendi della Corte solo allorquando l'intera compagine sarà sostituita da giudici selezionati.

Anche se si guarda alle modalità di accesso alla Corte risulta evidente che i cambiamenti in atto attengono più alla modernizzazione del linguaggio utilizzato che non alla sostanza della procedura. Infatti, l'accesso alla Supreme Court continua ad essere legislativamente regolato da una serie di Statutes (tra i quali si possono qui ricordare gli Administration of Justice Acts del 1934, del 1960 e del 1969, il Judicature Act del 1978, il Court of Session Act del 1988 e l'Access to Justice Act del 1999) che, individuano i soggetti legittimati e pongono alcuni filtri all'esercizio del diritto di appello. In particolare, per accedere alla Supreme Court è necessario –come in passato- che vi sia una pronuncia giurisdizionale emessa da alcuni organi legislativamente individuati (Court of Appeal –civil and criminal division-, Court of Appeal irlandese, Court of Session scozzese e in alcuni limitati casi High Court) di cui si chiede la revisione. L'accesso è poi subordinato dalla necessità di ottenere un permission to appeal (le nuove regole procedurali che si è data la Supreme Court, parlano di apply for permission to appeal invece di submit a petitions for leave to appeal, senza che ciò muti la sostanza di tale filtro) o dal giudice che ha emanato la sentenza che si intende appellare o, nel caso in cui questi lo neghi, direttamente dalla Supreme Court che valuta, pur con ampia discrezionalità, la rilevanza generale della questione di diritto sottoposta alla propria attenzione e giudica così sulla ammissibilità dell'appello.

L'ultimo profilo che rende evidente che la neo istituita Supreme Court non rappresenta una Corte nuova è dato dal fatto che la riforma del 2005 che la istituisce non lega il concetto di indipendenza del giudiziario con quello di autonomia istituzionale, lasciando pertanto che la Supreme Court (al pari di tutte le altre Corti di Inghilterra e Galles) dipenda, sostanzialmente, dal Department of Constitutional Affairs (e dunque dal Governo) e ciò non solo per quanto riguarda le risorse finanziarie ma anche per quelle umane.

Parafrasando le parole di Lord Phillips, primo presidente della Corte Suprema, si possono dunque concludere queste brevi note affermando che l'istituzione della Supreme Court britannica

concretizza un cambio di forma più che di sostanza; non rappresenta la nascita di una Corte nuova alla quale sono attribuiti nuovi e più pregnanti poteri rispetto al passato, ma piuttosto introduce nell'ordinamento britannico, pur all'interno della tradizione, una corte formalmente indipendente rispetto al potere legislativo e a quello esecutivo. Per la Gran Bretagna e il suo forte senso della tradizione, un passo da non sottovalutare.

Alessandra Osti, dottore di ricerca in diritto costituzionale, assegnista di ricerca presso l'Università degli studi di Milano.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI ESSENZIALI

D. Woodhouse, The Constitutional Reform Act 2005 - defending judicial independence the English way, in *International Journal of Constitutional Law*, 2007, p. 153-165;

R Brazier, *Constitutional Reform*, 3rd Ed, Oxford University Press 2008, Ch 10

F. Gandini, Brevi note sulla istituzione della Corte Suprema per il Regno Unito, in *Il Foro italiano*, 2009, parte V, col. 238.