federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

EVOLUZIONI DEL COSTITUZIONALISMO SVEDESE*

di

Francesco Duranti

(Ricercatore di Diritto pubblico comparato
Università per Stranieri di Perugia)

8 febbraio 2012

Dopo un lungo percorso preparatorio, avviatosi nel corso del 2004 con l'istituzione di una speciale Commissione parlamentare di studio e proposta (composta dai parlamentari di tutti i partiti ed integrata da esperti giuspubblicisti), la Costituzione pluritestuale svedese è stata, di recente, oggetto di una ampia modifica da parte del *Riksdag* (il Parlamento unicamerale) nel novembre 2010, sì che le nuove disposizioni costituzionali sono entrate in vigore nel gennaio 2011[1].

Come è noto, sin dal previgente assetto costituzionale (risalente al 1809), la struttura della Costituzione svedese ha, infatti, carattere pluritestuale: sono ben quattro le leggi fondamentali che hanno rango costituzionale e che tutte assieme formano la Costituzione della Svezia.

Tra queste, in ogni caso, un ruolo di assoluto primo piano spetta alla Legge sulla Forma di Governo (*Regeringsformen*), che contiene le norme fondamentali in tema di diritti di libertà e

* Articolo sottoposto a referaggio.

[1] La revisione ha interessato tutte le leggi fondamentali (eccettuata la Legge di Successione) ed è stata approvata col voto favorevole di tutti i gruppi parlamentari, tranne i venti deputati del gruppo dei democratici, raggruppamento di nuovo ingresso nel Parlamento svedese a seguito delle elezioni legislative del settembre 2010.

di organizzazione dei poteri pubblici e che, per questo motivo, viene di solito indicata, nella tradizione giuridica svedese, come la vera e propria Carta costituzionale del Regno di Svezia[2]. Le altre leggi fondamentali sono, infatti, la Legge di Successione (*Successionsordningen*), la Legge sulla Libertà di Stampa (*Tryckfrihetsförordningen*), la Legge Fondamentale sulla Libertà di Espressione (*Yttrandefrihetsgrundlagen*), le quali si occupano soltanto di disciplinare settori limitati di normazione (libertà di stampa; di espressione; regole sulla linea di successione alla Corona) e che hanno, inoltre, rango costituzionale proprio in virtù dell'esplicito riconoscimento di cui al Cap. I, art. 3, della Legge sulla Forma di Governo stessa.

Nel sistema delle fonti normative svedesi una posizione del tutto peculiare è, inoltre, riservata alla Legge sul *Riksdag* (*Riksdagsordningen*), che si compone di disposizioni di principio e di disposizioni complementari: per la modifica delle prime deve, infatti, essere impiegato lo stesso procedimento previsto per la modifica delle quattro leggi fondamentali, mentre le disposizioni complementari possono essere abrogate, modificate o integrate con il semplice procedimento legislativo ordinario[3].

La Costituzione pluritestuale svedese ha carattere rigido, dal momento che le predette quattro leggi fondamentali possono essere modificate solo attraverso uno speciale procedimento aggravato, diverso da quello riservato alle leggi ordinarie, e che consiste in una duplice approvazione parlamentare, la cui seconda deliberazione deve essere preceduta dallo scioglimento dell'Assemblea e da una nuova elezione del *Riksdag*; contestualmente all'elezione può, inoltre, svolgersi un *referendum* popolare eventuale e di carattere oppositivo, attivabile solo in base ad una iniziativa di una qualificata minoranza parlamentare[4].

Proprio in ordine all'opera di «manutenzione» costituzionale, ovvero alla prassi della revisione costituzionale, deve subito segnalarsi come la Carta svedese sia stata ripetutamente soggetta a numerosi emendamenti, soprattutto nelle sue disposizioni relative ai rapporti con l'ordinamento comunitario e, più in generale, in quelle concernenti i diritti fondamentali (con l'introduzione di importanti disposizioni in materia economica, sociale, culturale, ambientale e di tutela delle minoranze), al punto che, secondo alcune analisi comparative, la Costituzione svedese risulta essere una di quelle maggiormente soggette alla procedura di revisione nel contesto degli ordinamenti di democrazia consolidata, sì che può dirsi che in Svezia si assiste

[2] Come conferma, da ultimo, anche J. NERGELIUS, *Constitutional Law in Sweden*, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2011, 21.

[3] Anche la Legge sul *Riksdag* è stata, del resto, oggetto di revisione nel corso del 2011, al fine di riallinearla alle nuove disposizioni costituzionali.

[4] *Referendum* costituzionale che, peraltro, non si è – sino ad ora – mai svolto nell'ordinamento svedese.

ad una «manutenzione» costituzionale di natura incrementale, ovvero all'opera graduale, progressiva, ma costante nel tempo, di aggiornamento continuo del testo costituzionale[5].

In linea con quanto appena rilevato, anche l'ampia revisione costituzionale del 2010 prosegue l'opera di «manutenzione» costituzionale incrementale, occupandosi, in primo luogo, di rafforzare la protezione dei diritti fondamentali (con l'introduzione di specifiche disposizioni in materia di più solida tutela della riservatezza; di pieno ed integrale ristoro per il caso di espropriazione per pubblica utilità; e di norme in tema giusto processo); di costituzionalizzare l'appartenenza della Svezia all'Unione Europea; di stabilire un grado rafforzato di autonomia per le municipalità e per gli enti locali; e, infine, di amplificare la tutela delle minoranze etniche e linguistiche (con una speciale menzione per la popolazione Sami).

Ma le revisioni costituzionali meritevoli di maggiore interesse comparatistico appaiono, comunque, legate alla forma di governo ed alla giustizia costituzionale.

In ordine alla forma di governo, è noto che – per quanto concerne l'investitura del Primo ministro – la procedura costituzionale svedese prevede che l'iniziativa sia affidata al solo Presidente del Parlamento (senza alcun coinvolgimento del Capo dello Stato), il quale, dopo aver consultato gli esponenti delle forze politiche presenti nel *Riksdag*, propone direttamente al Parlamento la nomina del Primo ministro, che entra in carica se non riceve un voto contrario da parte della maggioranza assoluta dell'Assemblea, dando così luogo a quel fenomeno istituzionale che la dottrina definisce da tempo come «parlamentarismo negativo», ovvero la possibile configurazione costituzionale di Esecutivi anche minoritari, in quanto comunque non avversati da una maggioranza assoluta dei membri del Parlamento[6].

Tuttavia, sino ad ora, il voto iniziale di investitura del Primo ministro non era costituzionalmente obbligatorio, con ciò consentendosi ad un Esecutivo di restare in carica, dopo lo svolgimento delle elezioni politiche generali, fino a quando non venisse presentata in Parlamento una apposita mozione di sfiducia approvata dalla maggioranza assoluta dei deputati contrari a tale Governo.

Con la revisione costituzionale del 2010 è stabilito, al contrario – d'ora innanzi (ovvero dalle prossime elezioni politiche del 2014) – un voto obbligatorio di investitura del Primo ministro, che deve intervenire entro due settimane successive alla prima riunione del neoeletto *Riksdag*

---

[5] Sulla revisione costituzionale in Svezia e sulla prassi in materia, sia consentito il rinvio a F. DURANTI, *La revisione costituzionale nei Paesi nordici: una "manutenzione" costituzionale incrementale*, in F. PALERMO (a cura di), *La «manutenzione» costituzionale*, CEDAM, Padova, 2007, 497 ss.

[6] Sul «parlamentarismo negativo», nella dottrina italiana, vd. M. OLIVETTI, *La forma di governo svedese: il parlamentarismo negativo razionalizzato*, in AAVV., *Scritti in onore di Serio Galeotti*, II, Giuffré, Milano, 1998, 943 ss.; e S. CECCANTI, *L'esperienza svedese tra monismo radicale del testo costituzionale e bipolarismo asimmetrico del sistema dei partiti, ovvero un neoparlamentarismo alternante?*, in S. GAMBINO (a cura di), *Democrazia e forma di governo. Modelli stranieri e riforma costituzionale*, Maggioli, Rimini, 1997, 551 ss.

(Cap. VI, art. 3, Cost.): anche in questo caso si applica la regola del cd. «parlamentarismo negativo», dal momento che nella votazione di investitura iniziale è sufficiente al Primo ministro designato dal Presidente del Parlamento non ricevere la maggioranza assoluta di voti contrari[7].

Tutto ciò, dunque, con l'obiettivo dichiarato di costringere il Primo ministro (di nuova nomina o il medesimo in carica prima delle elezioni) a sottoporsi ad una espressa votazione parlamentare sulla sua persona e sul suo programma di governo, allo scopo di rafforzare il legame fiduciario tra Parlamento e Governo all'inizio del mandato parlamentare[8].

Niente cambia, comunque, in ordine allo scioglimento del Parlamento, che resta, come noto, sottratto al Capo dello Stato: la Costituzione lo conferisce direttamente al Governo, che ha la facoltà di indire – anche se sfiduciato dal Parlamento – elezioni anticipate di carattere «straordinario».

Da questo punto di vista, la forma di governo svedese costituisce una singolarità nella dimensione comparata, dal momento che – oltre ad essere stabilita, più in generale, una forte limitazione del potere di scioglimento – le elezioni straordinarie provocate dallo scioglimento anticipato decretato dal Governo non danno luogo ad una ordinaria legislatura quadriennale, in quanto il *Riksdag* così eletto può restare in carica solo sino al compimento dei quattro anni che devono in ogni caso decorrere dallo svolgimento delle precedenti elezioni ordinarie (Cap. III, artt. 3 e 4, Cost.)[9].

Sempre in ordine alla forma di governo, la Carta stabilisce una razionalizzazione moderata del rapporto fiduciario, che, comunque, non muta con l'ultima revisione costituzionale: è il solo Primo ministro ad essere eletto dal Parlamento (sì che gli altri ministri sono direttamente nominati e revocati dal Primo Ministro ed a quest'ultimo gerarchicamente subordinati), mentre la mozione di sfiducia – che non ha carattere costruttivo come nell'esperienza tedesca – deve essere presentata da almeno un decimo dei parlamentari e, per risultare approvata, deve ottenere il consenso della maggioranza assoluta dell'Assemblea.

---

[7] La Costituzione svedese continua, dunque, a differenziarsi – pur introducendo il voto obbligatorio di investitura iniziale del Primo ministro – da quella finlandese, la quale prevede una votazione iniziale di investitura del Premier con il *quorum* della maggioranza assoluta dei voti a favore del candidato designato (nei primi due scrutini; solo relativa nel terzo scrutinio: cfr. art. 61, c. 3, Cost. finlandese). Sulle forme di governo nordiche, cfr., volendo, F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Giappichelli, Torino, 2009, 73 ss.

[8] Cfr. anche J. NERGELIUS, *Constitutional Law in Sweden*, cit., 74.

[9] Cfr. J. HUSA, *Nordic Reflections on Constitutional Law. A Comparative Nordic Perspective*, Peter Lang, Frankfurt am Main, 2002, 110 ss. Si consideri, in ogni caso, che lo scioglimento anticipato è automaticamente disposto dalla Costituzione nel caso in cui la votazione di investitura del Primo ministro dia per quattro volte consecutive esito negativo: cfr. Cap. VI, art. 5, Cost.

Il *Riksdag* dispone, inoltre, secondo la Costituzione, di un significativo potere di controllo nei confronti del Governo, attraverso il sindacato ispettivo affidato ad una apposita Commissione parlamentare per gli affari costituzionali, che ha il potere di accedere a tutti gli atti e documenti ufficiali formati dall'Esecutivo e di sottoporre ad audizione i singoli ministri per verificare il corretto esercizio delle loro funzioni ministeriali[10].

Secondo una consolidata tradizione costituzionale nordica, poi, il Parlamento – eletto con sistema proporzionale corretto da clausole di sbarramento e da seggi di compensazione a livello nazionale (Cap. III, artt. 7 e 8, Cost.) – riveste, in ogni caso, un ruolo di assoluta primazia nell'ordinamento costituzionale svedese: ciò vale soprattutto per la specifica configurazione dei diritti fondamentali e per il ruolo complessivo della giustizia costituzionale nel sistema.

Quanto ai diritti fondamentali, la Carta contiene un intero Capitolo (il II) dedicato alla tutela degli stessi – ora ulteriormente ampliato dalla revisione costituzionale del 2010 – attraverso un rinvio sistematico all'istituto della riserva (spesso rinforzata) di legge, sì che è a lungo prevalsa la tradizionale concezione nordica in base alla quale i diritti individuali sono adeguatamente assicurati attraverso il riconoscimento incondizionato del principio di sovranità popolare e di eguaglianza del diritto di voto: è lo stesso *Riksdag*, infatti, attraverso le procedure deliberative democratiche previste dalla Costituzione, a realizzare la più efficace forma di garanzia dei diritti fondamentali, i quali vengono effettivamente tutelati attraverso la loro traduzione in norme di legge ordinaria da parte della Assemblea legislativa rappresentativa[11].

Ne discende che la giustizia costituzionale è rimasta per lungo tempo assente dall'ordinamento costituzionale svedese, risultando solidamente incontestato il richiamato principio istituzionale di supremazia del Parlamento, in virtù del quale alle Corti era impedito di disapplicare le norme di legge sospettate di incostituzionalità, con ciò contribuendo a rimettere al solo legislatore democraticamente eletto la tutela effettiva dei diritti fondamentali[12].

Soltanto con la revisione costituzionale del 1979 viene introdotto un – seppur timido – modello diffuso di sindacato di costituzionalità affidato alle Corti, consentendo alle stesse di

[10] L'intero Capitolo XIII della Costituzione è dedicato al controllo parlamentare nei confronti dell'Esecutivo, con uno specifico rinvio (in materia di interrogazioni ed interpellanze nei confronti dei ministri) alla Legge sul *Riksdag* (che se ne occupa nel Capitolo VI, anch'esso oggetto di revisione nel 2011).

[11] Sulla dimensione dei diritti fondamentali negli ordinamenti contemporanei e sulle diverse tecniche della loro tutela, cfr. ora il bel saggio comparativo proposto da G.F. FERRARI, *Le libertà. Profili comparatistici*, Giappichelli, Torino, 2011, 259 ss.

[12] Su questi temi, sia ancora consentito il rinvio a F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 149 ss.

disapplicare le leggi o gli atti normativi del Governo, nel solo caso, però, di contrasto «*manifesto*» con le norme della Costituzione (Cap. XI, art. 14, Cost.).

La revisione costituzionale in parola e quella ulteriore, disposta a seguito della incorporazione della CEDU nel 1995, in virtù della quale è stabilito il primato della predetta Convenzione rispetto alla legislazione nazionale con essa incompatibile (Cap. II, art. 23, Cost.) – oltre che l'appartenenza della Svezia alla UE (*status* ora costituzionalizzato con l'ultima revisione del 2010: Cap. I, art. 10, Cost.) – stanno, tuttavia, gradualmente scardinando il tradizionale assetto costituzionale sopra descritto.

L'introduzione del controllo giudiziario di costituzionalità, l'incorporazione della CEDU e l'ingresso del Regno di Svezia nell'ordinamento comunitario, sono tutti fattori che contribuiscono, infatti, alla configurazione di un nuovo equilibrio costituzionale: dal tradizionale e incontestato atteggiamento di deferenza nei confronti del legislatore, si passa ora ad un modello nel quale le Corti assicurano tutela effettiva ai diritti fondamentali sotto ogni profilo, sia nei confronti delle violazioni commesse dal Parlamento, che in relazione alla nuova interpretazione dei diritti stessi derivante dall'avvenuta incorporazione della CEDU nell'ordinamento e, dunque, dal dialogo interpretativo tra Corti svedesi e Corte di Strasburgo che detta incorporazione inevitabilmente comporta[13].

Per il complesso degli elementi appena indicati, il baricentro nell'assetto della tutela dei diritti fondamentali si sposta, di conseguenza, sempre più a favore delle Corti e a svantaggio del Parlamento, mutando (gradualmente, ma inarrestabilmente in questi ultimi anni) il precedente equilibrio istituzionale, consolidatosi a partire dalle prime Carte liberali svedesi, che faceva del Parlamento stesso il luogo privilegiato (se non esclusivo) di tutela dei diritti dei cittadini.

A conferma di questo nuovo equilibrio costituzionale, con la revisione costituzionale del 2010 viene ulteriormente esteso il *judicial review* delle Corti, alle quali è ora consentito di esercitare il pieno sindacato giudiziale di costituzionalità sulle leggi, che potranno essere disapplicate anche se il vizio di costituzionalità non appaia «*manifesto*»: il nuovo testo del Cap. XI, art. 14 Cost., in ogni caso, impone alle Corti – quando si trovino a dover sottoporre a sindacato di costituzionalità una norma di legge – di tenere in espressa considerazione che «*il Parlamento è il supremo rappresentante del popolo*» e che, dunque, si impone un grado di cautela maggiore rispetto al caso in cui le stesse Corti effettuino il sindacato sulla costituzionalità di atti normativi di rango inferiore alla legge.

---

[13] Sull'inarrestabile evoluzione della giustizia costituzionale in Svezia negli ultimi anni, cfr. soprattutto J. NERGELIUS, *Judicial Review in Swedish Law – A Critical Analisys*, in *Nordisk Tidsskrift for Menneskerettigheter*, 2009, 142 ss.

Due considerazioni appaiono di rilievo in ordine all'introduzione di questa nuova norma costituzionale: in primo luogo, è stata eliminata la possibilità – prevista nel vecchio testo della medesima norma costituzionale – dell'esercizio del controllo diffuso di costituzionalità delle leggi affidata anche ad altri organi pubblici dello Stato, diversi dagli organi giudiziari; in secondo luogo, è stato rimosso il precedente «privilegio dell'Esecutivo», che garantiva agli atti normativi di quest'ultimo di godere dello stesso grado di protezione assegnato alle legge nei confronti delle possibili disapplicazioni in sede giudiziaria, consentite, in passato, solo quando il vizio fosse, come detto, apparso «*manifesto*»[14].

Sempre in tema di giustizia costituzionale, infine, appare degno di rilievo sottolineare come la revisione costituzionale del 2010 abbia anche rafforzato il controllo preventivo di costituzionalità affidato al Comitato legislativo (*Lagrådet*)[15], composto, come noto, esclusivamente di magistrati (in servizio o a riposo) della Corte Suprema e della Corte Suprema Amministrativa (Cap. VIII, art. 20, Cost.) ed incaricato, tra gli altri compiti, di pronunciarsi, appunto, in via preventiva – su richiesta del Governo o di una Commissione parlamentare – sulla conformità a Costituzione delle proposte di legge in discussione al *Riksdag*.

Con la revisione costituzionale in parola risultano, infatti, ora ampliati i casi nei quali tale parere deve essere obbligatoriamente richiesto nel corso del procedimento legislativo (Cap. VIII, art. 21, c. 2, Cost.), ma non muta, tuttavia, il carattere formalmente non vincolante del parere preventivo di costituzionalità reso dal Comitato legislativo al *Riksdag*, che può comunque decidere di approvare definitivamente la proposta di legge ritenuta incostituzionale.

Seppur giuridicamente non vincolante, il parere del *Lagrådet* produce, in ogni caso, effetti di particolare rilievo in ordine alla effettiva configurazione del sistema di giustizia costituzionale svedese: il controllo preventivo di costituzionalità del Comitato legislativo influenza, infatti, in maniera decisiva il sindacato diffuso *a posteriori* esercitato dalle Corti, le quali sono solite conformarsi fedelmente alle opinioni rese da tale organo (composto, come detto, dai supremi giudici svedesi)[16]; ma risulta anche – come conferma la prassi – avere effetti di rilievo persino

---

[14] A livello comparativo, si noti che il requisito del vizio di costituzionalità «*manifesto*»per la disapplicazione giudiziaria di una norma di legge rimane, dunque, ora operante nel solo ordinamento finlandese (cfr. art. 106 Cost.).

[15] Sul controllo preventivo di costituzionalità in Svezia, cfr., da ultimo, T. BULL, *Preview – The Swedish Way*, in T. CAMPBELL, K.D. EWING, A. TOMKINS, *The Legal Protection of Human Rights. Sceptical Essay*, OUP, Oxford, 2011, 450 ss.

[16] Cfr. ancora T. BULL, *Preview – The Swedish Way*, cit., 465; e J. NERGELIUS, *Judicial Review in Swedish Law – A Critical Analisys*, cit., 155.

in ordine allo stesso procedimento legislativo, dal momento che il Parlamento recepisce senza modifiche sostanziali i rilievi formulati dal *Lagrådet*[17].

Dalla revisione costituzionale del 2010 risultano, in conclusione, confermate le recenti evoluzioni del costituzionalismo svedese in relazione alla dimensione dei diritti fondamentali ed al ruolo della giustizia costituzionale nell'assetto costituzionale: il bilanciamento dei poteri costituzionali appare, ora, infatti, maggiormente incline rispetto al passato a riconoscere un ruolo di più ampio rilievo al potere giudiziario, sia per ciò che concerne il sindacato diffuso di costituzionalità (ora nettamente rafforzato dalla recente revisione costituzionale), sia per quanto riguarda la protezione dei diritti fondamentali, dal momento che muta (anche per effetto dell'ampliamento del catalogo dei diritti e per la costituzionalizzazione dell'appartenenza alla UE introdotti dall'ultima revisione) il precedente atteggiamento di notevole deferenza delle Corti nei confronti del legislatore, ora pronte a "dialogare" in tema di tutela dei diritti sia con le Corti europee che con lo stesso Parlamento nazionale[18].

Tutto ciò, in ogni caso, nell'ambito di una cultura dell'aggiornamento costituzionale che rimane legata al canone della «manutenzione» costituzionale incrementale, ovvero procede nel segno della sostanziale continuità con l'assetto previgente, seppur in presenza di ampi emendamenti al testo costituzionale: «Sweden illustrates how formal continuity can exist with massive constitutional change»[19].

---

[17] Nel caso di mancato recepimento del parere da parte del *Riksdag* potrebbe, infatti, aprirsi rapidamente (come accaduto in alcuni casi) la via per la disapplicazione giudiziaria della legge ritenuta incostituzionale nell'opinione del Comitato legislativo: cfr., di recente, in materia, J. NERGELIUS, *Constitutional Law in Sweden*, cit., 117.

[18] Per più ampie considerazioni sul punto, sia ancora consentito il rinvio a F. DURANTI, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, cit., 185 ss.

[19] Così, da ultimo, T. GINSBURG, *Constitutional Endurance*, in T. GINSBURG, R. DIXON (eds.), *Comparative Constitutional Law*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011, 121.