



Il “ritiro” della domanda di adesione dell’Islanda all’Unione europea. Profili di diritto costituzionale

di Enrico Albanesi*

SOMMARIO: 1 – Il “ritiro” nel marzo 2015 della domanda di adesione dell’Islanda all’Unione europea da parte del Governo senza alcuna previa deliberazione del Parlamento (*Alþingi*). 2 – Dalla presentazione della domanda di adesione (2009) al suo “ritiro” (2015). 3 – La forma di governo islandese ed il ruolo dell’*Alþingi*. 4. – Le contrapposte tesi sul ruolo dell’*Alþingi* nel “ritiro” della domanda di adesione dell’Islanda all’Unione europea. 5 – Conclusioni: le torsioni della forma di governo islandese

1 – Il “ritiro” nel marzo 2015 della domanda di adesione dell’Islanda all’Unione europea da parte del Governo senza alcuna previa deliberazione del Parlamento (*Alþingi*)

* Il presente articolo è frutto delle ricerche condotte in concomitanza con il periodo di mobilità di insegnamento di *Comparative Constitutional Law* trascorso dall’Autore in Islanda presso la *Faculty of Law* dell’Università di Akureyri (*Háskólinn á Akureyri*) nel corso dell’a.a. 2014/15. Si desiderano qui ringraziare per le preziose occasioni di confronto durante lo svolgimento della ricerca Ágúst Þór Árnason, docente di Diritto costituzionale presso la *Faculty of Law* dell’Università di Akureyri nonché membro del *Constitutional Committee* (2010-2011) operante nel corso del processo attraverso cui si è tentato di revisionare la Costituzione islandese, e Ragnheiður Elfa Þorsteinsdóttir, docente di Diritto europeo presso la *Faculty of Law* dell’Università di Akureyri.

Il 15 marzo 2015 settemila persone si sono radunate a Reykjavík presso l'*Austurvöllur*, la piazza di fronte al Parlamento (*Alþingi*), per protestare contro la decisione del Governo di “ritirare”, senza alcuna previa deliberazione parlamentare, la domanda di adesione dell’Islanda all’Unione europea¹. Dopo oltre mezzo secolo l'*Austurvöllur*, nel quale ebbero luogo i violenti scontri seguiti alle proteste popolari contro l’ingresso del Paese nella NATO il 30 marzo 1949², è tornata ad essere teatro di una manifestazione popolare legata ad una decisione circa la collocazione internazionale dell’Islanda.

Certo, si è trattato questa volta di una manifestazione pacifica e collocata in un contesto politico interno ed internazionale neppure lontanamente paragonabile a quello dell’immediato Secondo Dopoguerra. Eppure, la decisione del Governo ha spaccato il Paese in due³: per quanto qui più interessa in una prospettiva di diritto costituzionale, è la validità stessa del “ritiro” della domanda di adesione ad essere stata posta in discussione, dato che tale decisione è stata assunta dal Governo senza alcuna previa deliberazione dell’*Alþingi*.

In questa sede si cercherà di dare conto degli argomenti a sostegno delle due tesi che si contrappongono circa la validità o meno della decisione del Governo sotto il profilo costituzionalistico⁴. Per farlo e per comprendere a pieno quali principi presiedono in Islanda ai rapporti tra Governo e Parlamento, appaiono però opportuni una ricostruzione degli assetti e delle dinamiche che caratterizzano la forma di governo islandese⁵ e prima ancora un resoconto delle vicende politico-istituzionali che hanno condotto alla decisione di “ritirare” la domanda di adesione nel marzo 2015⁶.

¹ Si spiegherà oltre perché il termine “ritiro” è virgolettato. Cfr. *infra* il paragrafo 4.

² Il dibattito intorno all’adesione dell’Islanda alla NATO nel 1949 ed alla successiva installazione di una base militare americana a Keflavík nel 1951 (base di rilevanza strategica, data la posizione geografica dell’Islanda nel contesto della Guerra Fredda) ha lacerato il Paese all’indomani della Seconda Guerra Mondiale. La vicenda fa peraltro da sfondo a H. Laxness, *La base atomica*, Milano, 2014, romanzo del 1948 di Halldór Laxness, Premio Nobel islandese per la Letteratura nel 1955.

³ Per un parallelo tra i concetti e la retorica utilizzata ai tempi del dibattito sull’ingresso dell’Islanda nella NATO e quelli a cui si è fatto ricorso negli ultimi anni con riguardo alla adesione all’Unione europea, specie sotto il profilo della perdita di sovranità derivante da tali scelte, cfr. B. Thorhallsson (Ed), *Iceland and European Integration. On the edge*, London-New York, 2004, 124 s.

⁴ Cfr. *infra* il paragrafo 4.

⁵ Cfr. *infra* il paragrafo 3.

⁶ Cfr. *infra* il paragrafo 2.

2 – Dalla presentazione della domanda di adesione (2009) al suo “ritiro” (2015)

L'Islanda, membro dal 1970 della *European Free Trade Association* (EFTA)⁷ ed associata dal 1996 allo sviluppo del Trattato di Schengen⁸, ha aderito nel 1994 alla *European Economic Area* (EEA)⁹. Secondo alcune stime, dalla partecipazione all'EEA deriva il fatto che è oggi adottato in Islanda circa l'ottanta per cento della legislazione dell'Unione europea¹⁰.

La riluttanza del Paese ad aderire all'Unione europea viene spiegata con il concorrere di una serie di ragioni¹¹.

In primo luogo, vi sono gli interessi connessi alla pesca, settore strategico per l'economia islandese: l'appartenenza all'EEA garantisce oggi al Paese i vantaggi connessi all'adesione ad un libero mercato per l'esportazione del pesce, mentre una partecipazione all'Unione europea comporterebbe gli svantaggi derivanti dal libero accesso in Islanda di investimenti e pescherecci esteri nonché dalla sottoposizione al sistema delle quote imposte dall'Unione europea nel settore.

In secondo luogo, non va dimenticata la “*special relationship*” con gli Stati Uniti d'America dal punto di vista commerciale, culturale e di sicurezza. La perdita del ruolo strategico che l'Islanda svolgeva ai tempi della Guerra Fredda e la chiusura della base militare di Keflavík nel 2006 hanno tuttavia negli ultimi anni allentato tali vincoli.

⁷ È l'Associazione europea di libero scambio di cui oggi fanno parte l'Islanda, la Norvegia, la Svizzera ed il Liechtenstein.

⁸ È il Trattato del 1985 che ha istituito la libera circolazione delle persone all'interno del c.d. Spazio Schengen. A partire dal Trattato di Amsterdam del 1997, l'*acquis* di Schengen è stato incorporato nel quadro dell'Unione europea e l'Islanda ha sottoscritto con quest'ultima un trattato sull'associazione del Paese all'attuazione, l'applicazione e lo sviluppo dell'*acquis* di Schengen.

⁹ È lo Spazio economico europeo sorto sulla base di un accordo tra l'Unione europea ed i Paesi EFTA, Svizzera esclusa. Sul ruolo dell'Islanda nell'EEA, cfr. J. Jónsdóttir, *Europeanization and the European Economic Area. Iceland's participation in the EU's policy process*, London-New York, 2013.

¹⁰ Cfr. B. Thorhallsson (Ed), *Iceland and European Integration*, cit., 3.

¹¹ Per approfondimenti si vedano in particolare i capitoli 6, 7, 8, 9 e 10 in B. Thorhallsson (Ed), *Iceland and European Integration*, cit. nonché Á.T. Árnason, *The European Union Seen From the Top – the View of an Inside-Outsider*, in J. Nergelius (Ed), *Nordic and Other European Constitutional Traditions*, Leiden/Boston, 2006, specie 32 ss. Per un quadro aggiornato cfr. le opere citate *infra* nella nota 13.

Vi è poi il radicato sentimento nazionalistico della popolazione islandese che, come ai tempi dell'ingresso nella NATO, vede nell'adesione all'Unione europea la perdita della sovranità e dell'indipendenza da parte del Paese.

In quarto luogo, è da tenere presente l'euro-scetticismo dei tradizionali partiti politici islandesi. Il Partito dell'Indipendenza, conservatore e fino al 2009 primo partito del Paese, ed il Partito Progressista, rappresentante degli interessi agrari, sono tradizionalmente contrari all'ingresso dell'Islanda nell'Unione europea così come fortemente contraria è la Sinistra-Movimento Verde. L'Alleanza Socialdemocratica è invece apertamente favorevole all'integrazione europea.

Anche sotto questo profilo il quadro è però in parte mutato. Il Partito dell'Indipendenza ha adottato nelle elezioni politiche del 2003 una posizione di basso profilo sul tema ed il Partito Progressista una cauta politica di “*wait and see*” nei confronti dell'integrazione europea. Con il nuovo sistema elettorale con cui si vota a partire dalle elezioni del 2003, poi, è stato ripristinato un equilibrio a favore degli elettori nell'area urbana di Reykjavík e del suo circondario (tendenzialmente più aperti alle prospettive di integrazione europea), a scapito degli elettori delle aree rurali (tradizionalmente contrari) il cui “peso” era sovradimensionato dai precedenti sistemi elettorali.

A tali motivi va infine aggiunta l'esiguità dell'apparato amministrativo dello Stato islandese che non sarebbe stato in grado per anni di supportare con adeguate informazioni e competenze le decisioni del Governo in merito alle prospettive dell'integrazione europea, rendendo quest'ultimo più facilmente accondiscendente nei confronti dei gruppi di interesse ostili ad essa. Anche sotto tale profilo si sono però registrati dei cambiamenti, specie a partire dall'ingresso dell'Islanda nell'EEA.

Sono però stati solo lo scoppio della *kreppa* (la crisi economica) nell'autunno 2008 e gli eventi politico-istituzionali che ne sono seguiti¹² ad imprimere un radicale mutamento di rotta sul tema dell'adesione del Paese all'Unione europea¹³.

¹² Per un'approfondita analisi delle vicende si veda in lingua inglese il volume E. Bergmann, *Iceland and the International Financial Crisis. Boom, Bust and Recovery*, London, 2014. Sulle cause della crisi e sulle misure per uscirne, adottate dal Paese nel quadriennio 2009-2013, cfr. G. Baruchello, *The Picture – Small and Big: Iceland and the Crises*, in *Nordicum-Mediterraneum (nome.unak.is)*, Vol. 9, No. 3, 2014 nonché, con specifica attenzione alla cooperazione tra l'Islanda ed il Fondo Monetario Internazionale H.Ó. Ágústsson, R.L. Johnstone, *Practising what they Preach: Did the IMF and Iceland Exercise Good Governance in Their Relations 2008-2011?*, in *Nordicum-Mediterraneum (nome.unak.is)*, Vol. 8,

Nell'autunno del 2008, dopo un quindicennio che aveva visto il Paese crescere economicamente a ritmi incalzanti, fu dichiarato il *default* delle tre principali banche islandesi, presto nazionalizzate. Le proteste di piazza, giornalmisticamente definite *búsábaldaþýltingin* o *Pots and Pans Revolution* (la «rivoluzione delle pentole e delle padelle», per il fatto che i manifestanti si riunivano nell'*Austurvöllur* facendo rumore con tali arnesi), condussero dopo quattordici settimane il 23 gennaio 2009 alle dimissioni del Governo di coalizione tra il Partito dell'Indipendenza e l'Alleanza Socialdemocratica guidato da Geir Hilmar Haarde, *leader* del primo partito. Il Presidente della Repubblica nominò Primo Ministro Jóhanna Sigurðardóttir alla guida di un governo di coalizione tra l'Alleanza Socialdemocratica e la Sinistra-Movimento Verde, con il compito di guidare il Paese verso nuove elezioni.

Nell'aprile 2009 l'Alleanza Socialdemocratica vinse le elezioni per la prima volta nella storia del Paese e Jóhanna¹⁴ fu nuovamente nominata Primo Ministro, formando un Governo di coalizione con la Sinistra-Movimento Verde ed avviando peraltro un complesso processo di revisione costituzionale che nel novembre 2012 avrebbe visto, dopo lo svolgimento di un *referendum* popolare, la presentazione di un progetto di legge al Parlamento (che però non ha avuto alcun seguito, dopo l'ulteriore cambio di maggioranza che, come si vedrà a breve, ha avuto luogo alle elezioni politiche del 2013)¹⁵.

No. 1, 2013. Sulle risposte date dall'Islanda alla crisi economica, in una chiave di lettura di diritto costituzionale, cfr. in lingua italiana G. Grasso, *Il costituzionalismo della crisi. Uno studio sui limiti del potere e sulla sua legittimazione al tempo della globalizzazione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 77 ss.

¹³ Per un quadro aggiornato delle relazioni dell'Islanda con l'Unione europea cfr. in generale B. Thorhallsson, *Iceland. A reluctant European*, in E.O. Eriksen, J.E. Fossum (Eds), *The European Union's Non-Members: Independence under Hegemony?*, London-New York, 2015, 118 ss. nonché, con specifico riferimento alle posizioni dei partiti politici islandesi, B. Thorhallsson, C. Rebhan, *Iceland's Economic Crash and Integration Takeoff: An End to European Union Scepticism*, in *Scan. Pol. Stud.*, 34:1 2011, 53 ss.

¹⁴ Poiché in Islanda vige il sistema del patronimico (in questo caso: Sigurðardóttir), è d'uso fare riferimento alle persone esclusivamente con il proprio nome (in questo caso: Jóhanna). Si farà qui ricorso a tale uso, dopo aver nominato per la prima volta un individuo con nome e patronimico.

¹⁵ Sul percorso di revisione costituzionale cfr. in lingua inglese Á.T. Árnason, *A Review of the Icelandic Constitution – popular sovereignty or political confusion*, in *TvCR*, 2011, Nummer 3, 342 ss. nonché, con riferimenti anche ai contenuti del progetto, B. Thorarensen, *The Impact of the Financial Crisis on Icelandic Constitutional Law: Legislative Reforms, Judicial Review and Revision of the Constitution*, in X. Contiades (Ed), *Constitutions in the Global Financial Crisis. A Comparative Analysis*, Farnham, 2013, 263 ss. Sui contenuti del progetto di legge di revisione costituzionale, cfr. in italiano L. Testa, *Dopo la crisi, la prima «crowdsourced Constitution»: commento al progetto di una nuova Costituzione per l'Islanda*, in *Dir. pubb. comp. eur.*, 2014, 105 ss. e F. Duranti, *Islanda: la revisione della forma di governo semipresidenziale nel progetto di nuova Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 4 febbraio 2014. Da ultimo, cfr. B. Thorarensen, *Constitutional Consequences of the Economic Crisis in Iceland*, in *Dir. pub.*, 2015, 723 ss.

Tornando alla specifica questione dell'adesione del Paese all'Unione europea, il Governo nato dalle elezioni del 2009 ha presentato formale domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea il 16 luglio 2009¹⁶ ai sensi dell'art. 49 del Trattato sull'Unione europea. Tale decisione è stata assunta sulla base di una risoluzione dell'*Alþingi* del 16 luglio 2009¹⁷, sul cui testo la Commissione Affari esteri si era già espressa favorevolmente in un *report* il 9 luglio 2009¹⁸. La risoluzione impegnava altresì il Governo a svolgere un *referendum* sul Trattato di adesione all'Unione europea, ove quest'ultimo fosse stato eventualmente sottoscritto al termine dei negoziati.

La Commissione europea il 24 febbraio 2010¹⁹, il Consiglio europeo il 17 giugno 2010²⁰ ed il Parlamento europeo il 7 luglio 2010²¹ si sono espressi a favore dell'avvio dei negoziati con l'Islanda, ritenendo che il Paese rispetti i criteri stabiliti dal Consiglio europeo di Copenaghen del giugno 1993. I negoziati sono stati quindi formalmente avviati con l'apertura della Conferenza intergovernativa sull'adesione dell'Islanda all'Unione europea il 27 luglio 2010, nella quale il Governo islandese ha presentato la propria posizione ufficiale²².

Negli anni seguenti si è giunti alla chiusura positiva di 11 dei 33 capitoli del negoziato. Nell'aprile 2013 quest'ultimo risultava invece ancora aperto su 16 capitoli. Su ulteriori 2 capitoli era stata consegnata la sola posizione negoziale mentre su 4 capitoli il negoziato non era ancora stato aperto. Tra questi ultimi c'era però il tema politicamente più sensibile, quello della pesca.

¹⁶ Cfr. la lettera del Primo Ministro Jóhanna e del Ministro degli Affari esteri Össur Skarphéðinsson sul sito dello *European External Action Service (EEAS)*, nella pagina dedicata all'Islanda (<http://eeas.europa.eu/iceland/>).

¹⁷ Cfr. www.althingi.is/altext/137/s/0283.html. Il testo in inglese della risoluzione può leggersi alla fine del *report* della Commissione Affari esteri citato nella nota seguente.

¹⁸ Cfr. *Committee Report on a Proposal for a Parliamentary Resolution on Application for Membership of the European Union. Delivered by the majority of the Foreign Affairs Committee.*

¹⁹ Cfr. *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council – Commission Opinion on Iceland's application for membership of the European Union* COM (2010) 62.

²⁰ Cfr. i punti 24 e 25 delle *Conclusions of the European Council* EUCO 13/10.

²¹ Cfr. *European Parliament resolution of 7 July 2010 on Iceland's application for membership of the European Union* P7_TA (2010) 0278.

²² Cfr. *General position of the Government of Iceland. Ministerial meeting opening the Intergovernmental Conference on the Accession of Iceland to the European Union (Brussels, 27 July 2010)*, reperibile in lingua inglese sul sito del Ministero degli Affari esteri del Governo islandese (www.mfa.is) alla sezione *News and Publications – Publications*.

Alle elezioni del 25 aprile 2013 i partiti della coalizione di governo sono stati sconfitti. Il Partito dell'Indipendenza ed il Partito Progressista hanno ottenuto 19 seggi ciascuno mentre l'Alleanza Socialdemocratica e la Sinistra-Movimento Verde si sono fermati rispettivamente a 9 e 7 seggi. Hanno fatto inoltre la loro prima comparsa parlamentare a seguito di elezioni il partito Futuro Luminoso (con 6 seggi), europeista, ed il Partito Pirata (con 3 seggi), le cui posizioni sull'integrazione europea sono piuttosto vaghe.

A guidare il nuovo Governo di coalizione tra il Partito dell'Indipendenza ed il Partito Progressista è stato chiamato Sigmundur Davíð Gunnlaugsson, membro di quest'ultimo partito.

L'accordo di coalizione tra i due partiti prevedeva di sospendere i negoziati con l'Unione europea, di procedere ad un riesame del loro stato di avanzamento e delle conseguenze di un'adesione del Paese all'Unione europea e di sottoporne infine le risultanze all'*Alþingi* ed alla Nazione. In ogni modo, nei termini dell'accordo di coalizione, i negoziati con l'Unione europea non sarebbero continuati senza lo svolgimento di un previo *referendum*²³.

Il Governo di Sigmundur Davíð ha di fatto sospeso i negoziati con l'Unione europea²⁴ e commissionato nell'ottobre 2013 all'*Institute of Economic Studies* (IES) dell'Università d'Islanda un *report* sullo stato di avanzamento dei negoziati e sulle conseguenze di un'adesione all'Unione europea. Il *report*, critico verso le prospettive dell'integrazione europea, è stato presentato al Parlamento nel febbraio 2014²⁵.

Il 25 febbraio 2014 il Governo ha quindi presentato all'*Alþingi* una proposta di risoluzione parlamentare attraverso la quale quest'ultimo impegnava il Governo al

²³ Nell'accordo di coalizione si legge che «accession negotiations with the EU will be put on hold and an assessment made on the status of the negotiations and developments within the EU. The assessment will be submitted to the Althingi for discussion and presented to the nation. Accession negotiations will not be continued without a prior referendum». Il testo dell'accordo di coalizione è reperibile sul sito del Governo islandese (www.government.is) alla sezione *Platform of the Coalition Government*.

²⁴ Per un quadro dello stato dei negoziati circa l'adesione dell'Islanda all'Unione europea aggiornato al 7 marzo 2014, si veda P. De Micco, *Iceland: On the verge of withdrawing its EU accession application?*, DG EXPO/B/PolDep/Note/2014 PE 522.331, *paper* redatto a cura del *Policy Department, Directorate-General for External Policies* del Parlamento europeo.

²⁵ Cfr. *A Review of the Status of the Accession Negotiations between Iceland and the European Union and the Development of the Union*, reperibile in lingua inglese sul sito del Ministero degli Affari esteri del Governo islandese (www.mfa.is) alla sezione *News and Publications – Publications*.

ritiro della domanda di adesione all'Unione europea («*withdrawing Iceland's application for membership*»), a non presentare alcuna nuova domanda («*new application for membership*») senza lo svolgimento di un previo *referendum* sulla questione ed allo stesso tempo a rafforzare le relazioni bilaterali con l'Unione europea e gli Stati europei²⁶.

Il Governo ha tuttavia presto preso atto che la proposta di risoluzione non avrebbe avuto i voti per essere approvata: il Partito dell'Indipendenza era infatti contrario allo svolgimento stesso del *referendum*, ritenendo che il popolo islandese si fosse già espresso contro l'ingresso nell'Unione europea nelle elezioni dell'aprile 2013, vinte dai due partiti euro-scettici²⁷.

Da qui, dopo mesi nei quali la proposta di risoluzione parlamentare era stata lasciata in una sorta di limbo, l'inaspettata decisione del Governo il 12 marzo 2015 di "ritirare" la domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea²⁸.

Si esamineranno a breve le contrapposte tesi che nel dibattito politico e, per quanto qui interessa, costituzionale si sono fronteggiate intorno a tale decisione del Governo²⁹. Come preannunciato, per comprenderle a pieno, è tuttavia indispensabile ricostruire previamente gli assetti e le dinamiche della forma di governo islandese.

3 – La forma di governo islandese ed il ruolo dell'*Alþingi*

²⁶ Cfr. *Proposal for a parliamentary resolution on the withdrawal of Iceland's application for accession to the European Union and on the strengthening of cooperation with the European Union and the European states*. Nella proposta di risoluzione si legge che «Althingi resolves to entrust the government with withdrawing Iceland's application for membership to the European Union. At the same time, Althingi resolves that a new application for membership to the European Union will not be submitted without a prior referendum on whether the people of Iceland aim at joining the European Union. Althingi also resolves to entrust the government with strengthening bilateral relations and partnerships with the European Union and the European states».

²⁷ Si vedano le dichiarazioni del Presidente del gruppo parlamentare Ragnheiður Ríkharðsdóttir e del Ministro delle Finanze Bjarni Benediktsson, riportate in P. De Micco, *Iceland: On the verge of withdrawing its EU accession application?*, cit., 19-20.

²⁸ Cfr. la lettera del Ministro degli Affari esteri islandese Gunnar Bragi Sveinsson inviata al Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea, il lettone Edgars Rinkēvičs, ed al Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato, Johannes Hahn, reperibile in lingua inglese nel *Public register of Council documents* (<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/>) al numero 7226/15.

²⁹ Cfr. *infra* il paragrafo 4.

Non è agevole definire la forma di governo islandese dalla semplice lettera della Costituzione.

Occorre tenere infatti conto che nel 1944, al momento dell'indipendenza del Paese dalla Danimarca (all'epoca una monarchia costituzionale nella quale il Sovrano svolgeva funzioni prettamente cerimoniali), si decise, senza particolari approfondimenti, di mutuare il testo della Costituzione danese, sostituendo nell'articolato la parola «Re» con la parola «Presidente» ed introducendo l'elezione diretta del Presidente della Repubblica (tranne che nel caso del primo Presidente, che fu eletto dal Parlamento per il mandato di un anno).

L'idea sottesa era che la nuova Costituzione fosse solo provvisoria e destinata ad essere modificata al termine della Seconda Guerra Mondiale³⁰. Tuttavia le disposizioni costituzionali disciplinanti il Presidente della Repubblica sono da allora rimaste immutate: le uniche revisioni costituzionali significative sono state il superamento del sistema quasi-bicamerale nel 1991³¹, la riscrittura delle disposizioni in materia di diritti fondamentali nel 1995 (sulla scia dell'incorporazione nell'ordinamento islandese della Convenzione europea dei diritti dell'uomo)³² e la modifica del sistema elettorale nel 1999.

Da qui l'ambiguità delle disposizioni costituzionali in materia di forma di governo.

³⁰ Cfr. G.H. Kristinsson, *Iceland*, in R. Elgie (Ed), *Semi-Presidentialism in Europe*, Oxford, 1999, 89 e Á.T. Árnason, *The Constitutionalism of the Republic of Iceland and the Role and the Status of the President*, in A. Eide (Ed), *Making People Heard: Essays on Human Rights in Honour of Gudmundur Alfredson*, Leiden/Boston, 2011, 590.

³¹ Fino al 1991 i membri del Parlamento erano eletti contestualmente e, dopo l'elezione, si dividevano in due Camere, attraverso un'auto-selezione di un terzo dei parlamentari, i quali andavano a comporre una seconda Camera. Nella dicotomia tra sistemi monocamerale e bicamerale, quello islandese fino al 1991 era qualificato da Lijphart come Parlamento «con una camera e mezzo». Cfr. A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, 2001, 220 ss.

³² Sulla incorporazione della CEDU nell'ordinamento islandese e sulla revisione costituzionale del 1995, cfr. G. Gauksdóttir, *Iceland*, in R. Blackburn, J. Polakiewicz (Eds), *Fundamental Rights in Europe. The European Convention on Human Rights and its Member States, 1950-2000*, Oxford, 2001, 399 ss., Á.T. Árnason, *The Good State or the Constitutional Innocents of the Nordic Societies*, in J. Nergelius (Ed), *Constitutionalism – New Challenges. European Law from a Nordic Perspective*, Leiden/Boston, 2008, 155 ss. e F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici. Profili di diritto pubblico comparato*, Torino, 2009, 33 s. e 191 ss.

L'art. 1 della Costituzione definisce l'Islanda come una Repubblica con governo parlamentare³³.

Dalla trama degli altri articoli della Costituzione emergono tuttavia i caratteri tipici della forma di governo semi-presidenziale.

Infatti, accanto al rapporto di fiducia che intercorre tra il Parlamento ed il Governo (se pur declinato secondo il modello del c.d. parlamentarismo negativo proprio dei Paesi Nordici³⁴, come mostra la recente mozione di sfiducia presentata dalle opposizioni nei confronti dell'appena nominato Governo di Sigurður Ingi Jóhannsson e respinta dal Parlamento l'8 aprile 2016³⁵), la Costituzione dispone che l'*Alþingi* ed il Presidente della Repubblica esercitano congiuntamente il potere legislativo mentre il Presidente della Repubblica e le altre autorità di Governo quello esecutivo (art. 2 Cost.) e che il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dal popolo (art. 3 Cost.). Il Presidente della Repubblica presiede d'altronde un organo, composto anche dai Ministri, denominato Consiglio di Stato, nel quale sono sottoposte al Presidente le leggi e le importanti misure di governo (art. 16 Cost.). Al Presidente della Repubblica, poi, sono attribuiti poteri quali: la nomina e la revoca dei Ministri (art. 15 Cost.); lo scioglimento dell'*Alþingi* (art. 24 Cost.); la possibilità di rigettare una legge approvata da quest'ultimo, entrando in questo caso la legge comunque in vigore ma dovendosi convocare appena possibile un *referendum* su di essa (art. 26 Cost.); l'adozione in caso d'urgenza di leggi provvisorie, quando il Parlamento non è in sessione, che devono essere sottoposte all'approvazione di quest'ultimo non appena possibile (art. 28).

Accanto a ciò, la stessa Costituzione dispone tuttavia che il Presidente della Repubblica rimette la propria autorità ai Ministri (art. 13), che questi ultimi devono controfirmare gli atti del Presidente (art. 19) e che il Presidente della Repubblica non

³³ Sulla qualificazione della forma di governo compiuta dalla Costituzione islandese cfr. L. Pegoraro, S. Baldin, *Costituzioni e qualificazioni degli ordinamenti. Profili comparatistici*, in L. Mezzetti, V. Piergigli (cur.), *Presidenzialismi, semipresidenzialismi, parlamentarismi: modelli comparati e riforme costituzionali in Italia*, Torino, 1997, 32, i quali riconducono quella islandese tra le Costituzioni in cui l'appellativo della forma di governo si confonde con quello della forma di Stato.

³⁴ Nei quali, ad eccezione della Finlandia a partire dalla revisione costituzionale del 1991, il voto di investitura iniziale del Governo da parte del Parlamento non è previsto o, come nel caso svedese, è comunque limitato al solo Primo ministro. Per approfondimenti cfr. F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici*, cit., 81 ss.

³⁵ Si vedano in proposito i *post* in lingua inglese del 7 e dell'8 aprile 2016 pubblicati sul sito <http://icelandreview.com/news/politics>

è responsabile per il compimento degli atti esecutivi (art. 11), lasciando dunque margini per un'evoluzione del sistema in senso parlamentare³⁶.

È dunque anche alla prassi costituzionale che occorre guardare per comprendere come si atteggiino concretamente le dinamiche della forma di governo in Islanda.

Come è stato evidenziato dalla dottrina islandese, alcuni Presidenti della Repubblica³⁷, quali Kristján Eldjárn (1968-1980) e Vigdís Finnbogadóttir (1980-1996), hanno mantenuto la propria presidenza entro i limiti di un ruolo cerimoniale, atteggiandosi a «*political outsiders*». Altri, come Sveinn Björnson (1944-1952), Ásgeir Ásgeirsson (1952-1968) e l'attuale Presidente Ólafur Ragnar Grímsson (1996-....), hanno esercitato in modo più pregnante i propri poteri, limitandosi comunque a svolgere un ruolo di «*non-partisan player*». Nessuno di essi ha comunque spinto l'esercizio di tali poteri fino al punto da agire come «*party political player*» (sebbene alcuni Autori ritengono che la lettera della Costituzione consentirebbe al Presidente della Repubblica margini di manovra ove decidesse in futuro di farlo³⁸).

Ad esempio, dal 1944 il Presidente della Repubblica ha sempre nominato come Primo Ministro colui che gli era stato indicato dagli accordi tra i partiti. Analogamente, ha sempre sciolto il Parlamento solo nel caso in cui fosse stato il Primo Ministro a proporlo³⁹ e tale proposta fosse sostenuta dai partiti. È peraltro recentissimo il rifiuto del Presidente della Repubblica il 5 aprile 2016 ad acconsentire allo scioglimento del Parlamento proposto dal Primo Ministro Sigmundur Davíð senza che si fossero espressi in merito i partiti di maggioranza (fatto che ha peraltro

³⁶ Sottolinea come l'istituto della controfirma abbia costituito una delle chiavi per lo svuotamento delle prescrizioni relative ai poteri presidenziali che, come si vedrà, ha caratterizzato l'evoluzione della forma di governo islandese, A. Canepa, *La teoria del semipresidenzialismo e i modelli dell'Europa occidentale*, in A. Giovannelli (cur.), *Il semipresidenzialismo: dall'arcipelago europeo al dibattito italiano*, Torino, 1998, 86 s.

³⁷ Per una panoramica delle personalità che hanno ricoperto la carica di Presidente della Repubblica in Islanda fino agli anni Novanta cfr. P.G. Lucifredi, *Il Presidente d'Islanda*, in *Quad. cost.*, 1990, 188 ss.

³⁸ Cfr. G.H. Kristinsson, *Iceland*, cit., 100 ss. Nella dottrina italiana cfr. S. Mancini, *L'Islanda: tra forma semipresidenziale "apparente" e "reale"*, in L. Pegoraro, A. Rinella (cur.), *Semipresidenzialismi*, Padova, 1997, specie 161 e 164.

³⁹ Si veda S. Kristjánsson, *Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution*, in K. Strøm et al. (Eds), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, 2003, 405 ss.

contribuito alle immediate dimissioni di quest'ultimo, coinvolto nello scandalo dei c.d. *Panama Papers* e subito sostituito alla guida del Governo da Sigurður Ingi)⁴⁰.

Al contrario, un potere al quale i suoi predecessori non avevano mai fatto ricorso, ossia quello di rigettare una legge approvata dal Parlamento, è stato esercitato da Ólafur Ragnar per ben tre volte: nel 2004⁴¹, nel 2010⁴² e nel 2011⁴³.

Ebbene, tenendo conto della lettera della Costituzione ed al tempo stesso della prassi costituzionale, la conclusione a cui è giunta la dottrina islandese è stata quella di qualificare l'Islanda come una democrazia parlamentare⁴⁴ dotata però di una Costituzione semi-presidenziale⁴⁵. La forma di governo islandese sarebbe dunque riconducibile a quei sistemi «semipresidenziali in linea di diritto, ... parlamentari in via di fatto»⁴⁶, ovvero, secondo altra terminologia, costituirebbe un semi-presidenzialismo «apparente»: a dispetto della legittimazione derivante dall'elezione diretta, il Presidente della Repubblica svolge infatti una funzione neutrale ed il sistema funziona sostanzialmente secondo i moduli propri della forma di governo parlamentare⁴⁷.

⁴⁰ Le vicende sono ricostruite in lingua inglese nei *post* che vanno dal 5 all'8 aprile 2016 pubblicati sul sito <http://icelandreview.com/news/politics>

⁴¹ Cfr. S. Kristjánsson, *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*, in *Scan. Pol. Stud.*, 27:2 2004, 167 s.

⁴² Cfr. Á.T. Árnason, *The Constitutionalism of the Republic of Iceland and the Role and the Status of the President*, cit., 594 ss.

⁴³ Cfr. E. Bergmann, *Iceland and the International Crisis*, cit., 147 ss.

⁴⁴ Cfr. Á.T. Árnason, *Iceland*, in G. Robbers (Ed), *Encyclopedia of World Constitutions. Volume II (Gabon to Norway)*, New York, 2007, 393.

⁴⁵ In tal senso S. Kristjánsson, *Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution*, cit., 405 ss.

⁴⁶ Cfr. con espresso riferimento, tra l'altro, all'Islanda M. Duverger, *La nozione di regime «semi-presidenziale» e l'esperienza francese*, in *Quad. cost.*, 1983, 259 ss. nonché Id., *A new political system model: semi-presidential government*, in *Eur. J. Pol. Res.*, Vol. 8, No. 2, 1980, 165 ss. (secondo il quale la Costituzione in Islanda è «*semi-presidential*» mentre «*political practice is parliamentary*»). Adesivamente cfr. anche A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, cit., 142.

⁴⁷ Sulla qualificazione della forma di governo islandese come semi-presidenzialismo apparente, si vedano nella dottrina comparatistica italiana S. Mancini, *Il semipresidenzialismo islandese*, in *Quad. cost.*, 1993, 183 ss., Id., *L'Islanda: tra forma semipresidenziale "apparente" e "reale"*, cit., 151 ss. e A. Rinella, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, 1997, 216 ss. Con terminologia differente ma in sostanziale condivisione, cfr. M. Volpi, *Libertà e autorità. La classificazione delle forme di Stato e delle forme di governo*, Terza edizione, Torino, 1997, 161 e F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici*, cit., 82, i quali con riguardo al caso islandese parlano di semi-presidenzialismo «a preminenza del Primo ministro». Sottolinea la sostanziale resa parlamentare della forma di governo islandese anche A. Canepa, *Il sistema semipresidenziale. Aspetti teorici di diritto positivo*, Torino, 2000, 36 s. (per un'analisi dettagliata dei singoli istituti che caratterizzano la prassi della forma di governo islandese si veda altresì Id., *La teoria del*

Chiarite le coordinate generali della forma di governo islandese e concentrandosi ora sul rapporto tra Governo e Parlamento, che qui più direttamente interessa, va dunque detto che, trattandosi di un sistema di fatto parlamentare, al Parlamento è riconosciuto un ruolo centrale, per cui «*formally, the Alþingi is the principal, the Cabinet the agents*»⁴⁸.

In particolare a seguito della revisione costituzionale del 1991 che ha condotto al superamento del quasi-bicameralismo ed alla limitazione dell'uso da parte del Governo dei decreti provvisori, l'*Alþingi* ne è uscito rafforzato⁴⁹.

A due Commissioni parlamentari, poi, la Commissione Affari esteri e la Commissione Finanze, è tradizionalmente riconosciuto un ruolo specifico nella determinazione dell'indirizzo politico, tanto da prevedersi specifiche procedure di fronte ad esse.

Per quanto qui più direttamente interessa, con riguardo alla politica estera il Governo ha infatti l'obbligo di consultarsi con la Commissione Affari esteri sulle questioni più importanti in materia, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 55 del 1991 («*the Parliamentary Committee on Foreign Affairs must be consulted on all major foreign affairs issues whether Alþingi is in session or not*»). Ogni anno, poi, il Ministro degli Affari esteri deve sottoporre all'*Alþingi* un'approfondita relazione sulla politica estera⁵⁰. Siffatto coinvolgimento del Parlamento nella determinazione dell'indirizzo politico nella politica estera si spiega con l'esigenza di raggiungere in tale materia un consenso politico il più ampio possibile⁵¹.

Il sistema, come è accaduto d'altronde nel resto delle forme di governo parlamentare e dei Paesi Nordici, è andato però gradualmente evolvendosi verso

semipresidenzialismo e i modelli dell'Europa occidentale, cit., specie 84 ss.). Proprio per la resa pratica parlamentare, esclude invece la riconducibilità del sistema islandese dall'elenco delle forme di governo semi-presidenziale G. Sartori, *Ingegneria costituzionale comparata. Strutture, incentivi ed esiti*, Bologna, 1994, 140 s. In ogni modo, al di là delle qualificazioni formali, quello che in definitiva emerge dalla prassi costituzionale è «un sistema che corrisponde – potremmo dire, paradossalmente – all'enunciato dell'art. 1 della Costituzione». Così P. Bianchi, *Gli ordinamenti scandinavi*, in P. Carrozza, A. Di Giovine, G.F. Ferrari (cur.), *Diritto costituzionale comparato*, Roma-Bari, 2014, 335.

⁴⁸ Cfr. S. Kristjánsson, *Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution*, cit., 405.

⁴⁹ Come sottolinea S. Kristjánsson, *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*, cit., 158 s.

⁵⁰ Cfr. S. Kristjánsson, *Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution*, cit., 407 s. e Id., *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*, cit., 158 s.

⁵¹ Si veda più ampiamente S. Kristjánsson, *Iceland: A Parliamentary Democracy with a Semi-presidential Constitution*, cit., 410.

l'assunzione da parte del Governo (e del Primo Ministro in particolare) di un ruolo di marcata incidenza nella determinazione dell'indirizzo politico, specie nei lunghi anni in cui Davið Oddsson, *leader* del Partito dell'Indipendenza, ha guidato il Governo (1991-2004) ed Halldór Ásgrímsson, *leader* del Partito Progressista, è stato Ministro degli Affari esteri (1995-2004). Incarichi che peraltro i due hanno mantenuto a parti invertite, il primo tra il 2004 ed il 2005 (quando è stato poi nominato Governatore della Banca Centrale d'Islanda) ed il secondo tra il 2004 ed il 2006 (quando si è dimesso dopo una sconfitta del proprio partito alle elezioni comunali, cedendo l'incarico di Primo Ministro a Geir Hilmar)⁵².

In tali anni il Governo ha di fatto esercitato un ruolo direttivo nell'attività legislativa e si è ampiamente sottratto al controllo parlamentare (risultato a cui hanno peraltro contribuito i membri stessi dell'*Alþingi*, non rivendicando più di tanto le proprie prerogative)⁵³. Per quanto qui più direttamente interessa, la Commissione Affari esteri stessa non è stata consultata dal Governo in relazione alle principali questioni di politica estera (come ad esempio la decisione del Governo di appoggiare l'invasione americana dell'Iraq nel 2003⁵⁴ o la conduzione dei colloqui con gli Stati Uniti che avrebbero poi condotto nel 2006 allo smantellamento della base militare di Keflavík)⁵⁵ e l'*Alþingi* stesso sembra aver rinunciato a svolgere un ruolo attivo nel campo dell'integrazione europea⁵⁶.

Il quadro è in parte cambiato nuovamente con il nuovo Governo di Jóhanna.

Limitando l'analisi al tema che qui interessa, la presentazione da parte del Governo della domanda di adesione all'Unione europea nel luglio 2009 è infatti

⁵² Per alcuni riferimenti al ruolo del Parlamento negli anni successivi, con riguardo alla gestione della crisi economica ed alle relazioni con il FMI, cfr. H.Ó. Ágústsson, R.L. Johnstone, *Practising what they Preach*, cit., parr. IV.3 e 4 nonché VI, dove si sottolinea come «*the Alþingi had been already reduced in the status to de facto subsidiary of the executive branch in the years leading up to the crisis*».

⁵³ Cfr. S. Kristjánsson, *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*, cit., 159 ss

⁵⁴ Sui profili giuridici della mancata consultazione della Commissione Affari esteri in occasione della partecipazione dell'Islanda alla *Coalition Of The Willing* che avrebbe condotto all'invasione dell'Iraq, cfr. in senso critico la tesi di laurea di H.Ó. Ágústsson, *Iceland and "The Coalition Of The Willing". Was Iceland's Declaration of Support Legal According to Icelandic's Law?*, 2011, specie 21 ss., reperibile nella banca dati Skemman (contenente tesi e lavori di ricerca provenienti dalle Università e da altri centri di ricerca islandesi) alla pagina skemman.is/item/view/1946/9691.

⁵⁵ Cfr. E. Bergmann, *Iceland and the International Financial Crisis*, cit., 181 e S. Kristjánsson, *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*, cit., 160.

⁵⁶ Cfr. S. Kristjánsson, *Iceland: Searching for Democracy along Three Dimensions of Citizen Control*, cit., 160.

avvenuta sulla base di una risoluzione dell'*Alþingi*⁵⁷, che raccomandava peraltro anche lo svolgimento di un *referendum* sull'eventuale Trattato di adesione («*Parliament resolves to empower the Government to submit an application for membership of the European Union and upon the completion of negotiations with the Union to hold a national referendum on a prospective Treaty of Accession*»). La risoluzione impegnava inoltre il Governo a seguire nei negoziati le procedure e le priorità di interessi individuate nel *report* della Commissione Affari esteri dell'*Alþingi*⁵⁸ («*The Government shall be guided by the majority opinion of the Committee on Foreign Relations on working methods and matters of basic interest in its preparation and organization for negotiations*»).

Il *report* della Commissione Affari esteri esprimeva «great emphasis on Althingi's direct participation» in ogni fase del processo di adesione ed auspicava che il Parlamento svolgesse un ruolo di partecipazione attiva e di supervisione dell'intero processo e non fosse informato sugli sviluppi di quest'ultimo solo a cose fatte, dato che in conclusione il Parlamento avrebbe dovuto esprimersi sull'eventuale Trattato di adesione. In tal quadro, la Commissione Affari esteri auspicava altresì un proprio coinvolgimento diretto nel comitato incaricato di negoziare l'adesione⁵⁹.

Il *report* subordinava inoltre il mandato del Governo a negoziare l'adesione ad alcune condizioni sulla base degli interessi del Paese individuati nel *report* stesso e sottolineava come tali interessi non potessero essere abbandonati senza una futura discussione da parte dell'*Alþingi*. La stessa Commissione Affari esteri riconosceva come la scelta di subordinare ad una serie di condizioni il mandato al Governo a negoziare l'adesione del Paese all'UE fosse assolutamente senza precedenti nella storia dell'integrazione europea⁶⁰.

Il *report* si concentrava infine su altre interessanti questioni sotto il profilo del diritto costituzionale, quali la natura giuridica del *referendum* da svolgersi sul Trattato di adesione e la necessità di procedere ad una revisione costituzione in caso di adesione⁶¹.

⁵⁷ Cfr. *supra* il paragrafo 2.

⁵⁸ Cfr. *supra* il paragrafo 2.

⁵⁹ Cfr. *Committee Report on a Proposal for a Parliamentary Resolution on Application for Membership of the European Union. Delivered by the majority of the Foreign Affairs Committee*, 12 s.

⁶⁰ Cfr. *ivi*, 16 s.

⁶¹ Cfr. *ivi*, 38 ss.

Se pur per perseguire nel merito l'obiettivo opposto (e cioè il ritiro della domanda), il coinvolgimento dell'*Alþingi* è stato inizialmente ricercato, come si è accennato⁶², nel 2014 anche dal nuovo Governo di Sigmundur Davíð che ha però poi preferito assumere la decisione sul “ritiro” in totale autonomia.

4 – Le contrapposte tesi sul ruolo dell'*Alþingi* nel “ritiro” della domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea

A rigore (ed ecco qui finalmente spiegato il virgolettato nell'uso del termine “ritiro”), nella lettera inviata dal Ministro degli Affari esteri all'Unione europea, non si fa mai riferimento al ritiro della domanda di adesione ma si esprime l'intenzione del Governo di non voler continuare i negoziati di adesione (*«the Government of Iceland has no intentions to resume accession talks»*) e si sottolinea la ferma posizione di quest'ultimo sul fatto che l'Islanda non debba più essere considerata come un Paese candidato all'adesione all'Unione europea (*«the firm position of the Government that Iceland should not be regarded as a candidate country for EU membership»*). Ogni impegno assunto dal precedente Governo, si conclude nella lettera, è da intendersi sostituito dall'attuale linea politica.

Il punto non è privo di rilevanza dal punto di vista giuridico perché ciò significa che l'Islanda, a rigore e per quanto bizzarro possa apparire, è oggi un Paese *richiedente* (*«applicant country»*) l'adesione all'Unione europea, il quale non vuole però più essere considerato come *candidato* (*«candidate country»*). La distinzione, chiara e netta nella lingua inglese, si perde peraltro nella versione della lettera del Governo in lingua islandese dove è utilizzato un termine (*«umsóknarríki»*) la cui portata semantica appare assai più vaga, contribuendo peraltro ciò a generare notevoli ambiguità sul piano del dibattito politico interno sull'effettivo *status* attuale dell'Islanda nei rapporti con l'Unione europea.

In ogni modo, l'Unione europea ha preso atto della posizione del Governo islandese, comunicando a quest'ultimo l'intenzione di apportare le conseguenti modifiche alle modalità di lavoro delle riunioni del Consiglio dell'Unione europea (*«further practical adjustments to the EU Council working procedures»*) alle quali l'Islanda era

⁶² Cfr. *supra* il paragrafo 2.

fino ad allora invitata a partecipare in qualità di Paese candidato all'adesione⁶³ (cosa effettivamente avvenuta con il mancato invito all'Islanda a partecipare alle successive riunioni). D'altro canto, l'Islanda continua ad essere ancora menzionata sul sito della Commissione europea, nella sezione *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations*, pur se cancellata dalla lista dei Paesi candidati. Quanto al suo *status*, il sito riporta l'ambigua dicitura secondo la quale, appunto, «*Iceland requested not to be regarded as a candidate country*»⁶⁴.

A prescindere in ogni caso da tali profili riguardanti la dimensione dell'Unione europea, è stata la validità stessa della decisione governativa sul piano costituzionale interno ad essere contestata. in quanto assunta senza previa consultazione del Parlamento.

Il giorno dopo la decisione del Governo, i *leader* dei quattro principali partiti di opposizione presenti in Parlamento hanno scritto una lettera al Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea, il lettone Edgars Rinkēvičs, al Commissario europeo per l'allargamento e la politica di vicinato, Johannes Hahn, ed al Presidente del Parlamento europeo, Martin Schulz, per chiarire come vada inteso, a loro modo di vedere, l'attuale *status* dell'Islanda in relazione alla domanda di adesione all'Unione europea⁶⁵.

I partiti di opposizione (le cui posizioni sul merito dell'integrazione europea, come si è visto, divergono peraltro l'una dall'altra⁶⁶) ritengono infatti che la decisione del Governo sia priva di effetto giuridico alcuno, in quanto: *a*) l'unico mandato al Governo approvato dall'*Alþingi* riguardo all'adesione del Paese all'Unione europea, rimane ancora oggi quello originario del luglio 2009: solo una decisione dell'*Alþingi* avrebbe potuto condurre l'Esecutivo al "ritiro" della domanda di adesione; *b*) la decisione del Governo non è stata discussa dalla Commissione Affari esteri dell'*Alþingi*, come invece richiesto dalla legge per le più importanti questioni di politica estera. Il valore giuridico della domanda di adesione presentata

⁶³ Cfr. la lettera del Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea, il lettone Edgars Rinkēvičs, al Ministro degli Affari esteri islandese del 17 aprile 2015, reperibile nel *Public register of Council documents* (<http://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/>) al numero 7864/15.

⁶⁴ Cfr. <http://ec.europa.eu/enlargement/>.

⁶⁵ Si veda la lettera inviata dai *leader* dell'Alleanza Socialdemocratica, Árni Páll Árnason, della Sinistra-Movimento Verde, Katrín Jakobsdóttir, di Futuro Luminoso, Guðmundur Steingrímsson, e del Partito Pirata, Brigitta Jónsdóttir.

⁶⁶ Cfr. *supra* il paragrafo 2.

nel 2009 e dei successivi passaggi procedurali sarebbe dunque immutato, dato che solo l'*Alþingi* potrebbe deliberare una modifica dello *status* del Paese in relazione al processo di integrazione europea. Tutto ciò, concludono i *leader* nella lettera, va d'altronde nella direzione dei principi, ormai da lungo tempo radicati nell'ordinamento europeo, che impongono il rispetto della prevalenza delle risoluzioni parlamentari su semplici decisioni del Governo.

In risposta all'argomento *sub a)* ed a favore della validità della decisione (comunque definita «*very unusual*»), si è al contrario sostenuto come la risoluzione del 2009 fosse indirizzata all'*allora* Governo e che essa non potesse avere giuridicamente alcun effetto verso il nuovo, sorto a seguito delle elezioni del 2013⁶⁷. Effettivamente, secondo i principi del parlamentarismo, la direttiva parlamentare «per definizione è di maggioranza» ed emana dal Parlamento «considerato non *sub specie aeternitatis* nella continuità delle due Camere di cui si compone, bensì quale soggetto di *quel* rapporto di fiducia e dunque individuato, in seno alla legislatura, come espressivo di precisi indirizzi politici temporalmente scaglionati in sintonia con i precisi indirizzi politici di governo». Il soggetto passivo della direttiva è dunque il Governo inteso come il «soggetto di riferimento che di *quel* rapporto fiduciario è storicamente e giuridicamente partecipe»⁶⁸.

Sembrerebbe dunque essere l'argomento *sub b)* l'unico sul quale far poggiare la tesi della non regolarità della decisione del Governo: ai sensi del già citato art. 24 della legge n. 55 del 1991⁶⁹, il Governo aveva infatti l'obbligo di consultarsi con la Commissione Affari esteri sulle questioni più importanti in materia di politica estera e nel caso della decisione di “ritirare” la domanda di adesione dell'Islanda all'Unione europea ciò non è avvenuto, dato che la Commissione Affari esteri (di fronte alla quale era stata presentata una proposta di risoluzione sul tema) non ha mai deliberato sul punto.

5 – Conclusioni: le torsioni della forma di governo islandese

⁶⁷ In tal senso si veda l'opinione di Björg Thorarensen, riportata in *The Reykjavik Grapevine* (www.grapevine.is) del 16 marzo 2015.

⁶⁸ Cfr. S. Tosi, *La direttiva parlamentare*, Milano, 1969, 168.

⁶⁹ Cfr. *supra* il paragrafo 3.

Alla luce della vicenda analizzata in questa sede, è dunque possibile giungere ad alcune conclusioni in ordine specifica vicenda e più in generale allo stato dell'arte della forma di governo islandese.

In primo luogo, la vicenda del “ritiro” della domanda di adesione da parte del Governo senza alcuna previa consultazione del Parlamento, sembra costituire un elemento utile per ricostruire dal punto di vista *descrittivo* le torsioni in atto della forma di governo parlamentare islandese nel senso di un'assunzione da parte del Governo (e del Primo Ministro in particolare) di un ruolo di marcata incidenza nella determinazione dell'indirizzo politico a scapito del Parlamento, in particolare in un settore, quale la politica estera, in cui a quest'ultimo era tradizionalmente riconosciuto un ruolo di primazia. Nonostante negli anni 2009-2013 la prassi, come si è visto⁷⁰, fosse tornata in linea con le dinamiche tradizionali, la decisione del Governo si colloca in continuità con la “svolta” impressa nei lunghi anni della *leadership* di Davið e Halldór tra l'inizio degli anni Novanta e la fine degli anni Duemila e di cui si è già dato conto⁷¹.

Più arduo è invece esprimere, in secondo luogo, un giudizio sul piano più propriamente *prescrittivo*.

Non è mai agevole, nello svolgere in un'ottica di diritto costituzionale un'analisi delle dinamiche di una forma di governo, distinguere gli elementi prescrittivi da quelli meramente descrittivi che la caratterizzano⁷², specie, come in questo caso, in relazione a quell'area che è il diritto parlamentare, le cui fattispecie sono in grado di produrre modificazioni tacite alla Costituzione stessa⁷³. Ciò appare ancor più arduo in un contesto come quello islandese nel quale, come si è dato ampiamente conto⁷⁴,

⁷⁰ Cfr. *supra* il paragrafo 2.

⁷¹ Cfr. *supra* il paragrafo 3.

⁷² Sul punto è ovviamente d'obbligo il richiamo di L. Elia, voce *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, XIX, Milano, 1970, 634 s. al quale si deve l'aver impostato un'indagine di diritto costituzionale delle forme di governo estesa anche alle componenti non strettamente giuridiche (in particolare al sistema partitico).

⁷³ Cfr. S. Tosi, *Modificazioni tacite della Costituzione attraverso il diritto parlamentare*, Milano, 1959. Come scrisse pochi anni dopo Guglielmo Negri, la scienza costituzionalista ha ormai abbandonato posizioni di «rigore formale negatore di ogni rapporto tra istituzione e fatto politico e fattispecie costituzionale, per rivolgere l'attenzione a quella vasta fenomenologia politica che variamente condiziona lo stesso significato del diritto costituzionale». Cfr. G. Negri, *Il diritto parlamentare nel quadro del diritto pubblico*, in *Il Regolamento della Camera dei deputati. Storia, istituti, procedure*, V. Longi et al. (cur.), Roma, 1968, 3 s.

⁷⁴ Cfr. *supra* il paragrafo 3.

la prassi sembra aver svolto in modo determinante un ruolo nella ricostruzione degli elementi prescrittivi che caratterizzano la forma di governo.

Con riguardo al caso specifico qui in esame ed alla non regolarità della condotta del Governo, il “parametro” strettamente positivo che in questa sede si è richiamato⁷⁵ (e cioè l’art. 24 della legge n. 55 del 1991), potrebbe invero non avere un valore decisivo in una realtà come quella islandese dove non sussiste neppure uno strumento di giustizia costituzionale assimilabile al nostro conflitto tra poteri⁷⁶, con il quale rendere giustiziabile la condotta stessa ed all’interno del quale potrebbe saggiarsi (per usare una terminologia cara alla nostra Corte costituzionale) l’eventuale “tono costituzionale” del conflitto stesso.

In relazione alla “sanzionabilità” del Governo islandese, dunque, unica certezza è che nel contesto della forma di governo parlamentare, come la si è ricostruita in questa sede, una condotta quale quella tenuta nel marzo 2015, potrebbe essere sanzionata solo nelle forme proprie del parlamentarismo, cioè attraverso una mozione di sfiducia, cosa nel caso concreto non avvenuta (dato che a lamentarsi della condotta governativa sono stati solo i partiti di opposizione).

Vi è tuttavia un ulteriore elemento che in un’ottica prescrittiva appare meritevole di attenzione, non tanto però ai fini della valutazione della regolarità o meno della specifica condotta del Governo (che, lo si ripete, non sarebbe neppure di per sé giudizialmente sanzionabile); quanto ai fini della valutazione della sua riconducibilità o meno alla stabilizzazione di una prassi che, *pro futuro*, renda lecite analoghe condotte.

⁷⁵ Cfr. *supra* il paragrafo 4.

⁷⁶ Il sistema di giustizia costituzionale *delle leggi* in Islanda si basa su un modello di sindacato di costituzionalità diffuso, fondato sul *judicial review*. Affermatosi gradualmente a seguito di una sentenza della Corte suprema del 1943, tale modello vede peraltro quest’ultima agire secondo moduli di *self-restraint* a fronte del riconoscimento del principio della centralità parlamentare. Per approfondimenti cfr. F. Duranti, *Gli ordinamenti costituzionali nordici*, cit., 137 ss. Come è stato sottolineato, il sistema costituzionale dei Paesi nordici può definirsi come «*a strong social democratic state, based on the idea of a sovereign parliament with little or no limitation of its powers*», nel quale «*for a long time, there were [...] no signs of [...] activism in the making of new constitutional provisions [...], nor through a system of constitutional review*». Cfr. Á.T. Árnason, *The Good State or the Constitutional Innocents of the Nordic Societies*, cit., 155 e 160 del quale sul tema si veda altresì *Constitutionalism: Popular Legitimacy of the State?*, in M. Scheinin (Ed), *Welfare State and Constitutionalism – Nordic Perspectives*, Copenhagen, 2001, 29 ss.

Ebbene, l'elemento decisivo sotto questo punto di vista è che in questa occasione, a differenza di quanto avvenuto negli anni Novanta e Duemila (quanto i membri stessi dell'*Alþingi* non hanno più di tanto rivendicato le proprie prerogative a fronte di analoghe condotte governative⁷⁷), la prassi non si è affermata in modo incontestato. Si vedano in proposito le già menzionate proteste popolari ma soprattutto le nette critiche avanzate dai parlamentari di opposizione avverso la decisione del Governo.

In definitiva le torsioni che hanno caratterizzato la forma di governo islandese a partire dagli anni Novanta nella direzione di un'assunzione da parte del Governo di un ruolo di marcata incidenza nella determinazione dell'indirizzo politico a scapito del Parlamento, dopo essersi "allentate" in direzione opposta tra il 2009 e il 2013, hanno ripreso vigore a partire dal 2013, non riuscendo tuttavia in questa occasione ad affermarsi in modo incontestato. Fattore quest'ultimo che sembra dunque avere mostrato, specie *pro futuro*, la vicinanza delle torsioni stesse ad un ipotetico "punto di rottura".

In terzo ed ultimo luogo, la vicenda di cui si è dato conto in questa sede appare significativa anche sotto un ulteriore profilo: quello delle ricadute "costituzionali" che dall'Unione europea possono prodursi anche sui Parlamenti nazionali di Paesi non (ancora) membri di quest'ultima.

È ben noto il potenziamento che il Trattato di Lisbona ha prodotto in capo ai Parlamenti nazionali dei Paesi *membri*⁷⁸. Meno scontato è il fatto che l'Unione europea sembra essere in grado di esercitare una certa influenza anche sul ruolo che i Parlamenti nazionali svolgono nei rispettivi ordinamenti in Paesi *non membri* che richiedono di aderire all'Unione europea. D'altronde, come è stato notato, la sfera sovrana dell'identità nazionale di ciascun Paese non (ancora) membro subisce limitazioni fin dal momento dell'adempimento delle condizioni di ammissibilità di cui ai criteri di Copenaghen e dell'art. 49 TUE⁷⁹.

⁷⁷ Cfr. *supra* il paragrafo 3.

⁷⁸ Cfr. per tutti N. Lupo, *I poteri europei dei Parlamenti nazionali: questioni terminologiche, classificazioni e primi effetti*, in A. Manzella, N. Lupo (cur.), *Il sistema parlamentare euro-nazionale*, Torino, 2014, 101 ss.

⁷⁹ Cfr. A. Manzella, *Sui principi democratici dell'Unione europea*, Napoli, 2013, 70.

Ebbene, in tal senso è significativo il fatto che, come emerge dal già citato *report* della Commissione affari esteri dell'*Alþingi*⁸⁰, in alcuni Paesi che negli ultimi anni hanno presentato domanda di adesione all'Unione europea (Croazia, Estonia, Finlandia e Svezia), la procedura che ha condotto ad essa ha spesso visto un coinvolgimento sostanziale dei rispettivi Parlamenti nazionali.

Ancor più notevole in tale ottica è infine il fatto che nel caso dell'Islanda, nel momento in cui il Governo nazionale ha estromesso il Parlamento dall'assunzione di decisioni riguardanti il "ritiro" della domanda di adesione, un nutrito numero di membri di quel Parlamento abbia avvertito l'esigenza di evocare, come avvenuto nella lettera dei *leader* dei quattro partiti di opposizione islandesi del 13 marzo 2015, «*the long-standing principles of the European legal order respecting the primacy of formal Parliament resolutions over simple government statements*»⁸¹.

⁸⁰ Cfr. *supra* il paragrafo 3.

⁸¹ Cfr. *supra* il paragrafo 4.