

5.3 COUNTRY PROFILE

AUSTRALIA

SOMMARIO: I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE: I.1) Il tipo di Stato: I.1.1) Il sistema federale del Commonwealth of Australia; I.1.2) Il bicameralismo e l'inadeguata rappresentanza delle unità territoriali nel Senato; I.1.3) Il riparto delle sfere di competenza; I.1.4) Il federalismo fiscale; I.1.5) La revisione costituzionale. I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali: I.2.1) Il Parlamento; I.2.1.2) Disaccordo tra le Camere e double dissolution; I.2.1.3) I partiti parlamentari; I.2.2) Il Governo; I.2.2.1) Il rapporto fiduciario I.2.3) Il ruolo della Corona e le funzioni del Governatore; I.2.4) Il sistema delle fonti del diritto; I.2.4.1) Il procedimento legislativo; I.2.4.2) La legislazione delegata. I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo: I.3.1) Il sistema elettorale per la Camera dei Rappresentanti; I.3.2) Il sistema elettorale per il Senato; I.3.3) Il sistema elettorale per le elezioni sub federali. II) LE ISTITUZIONI NELLA DINAMICA POLITICA: II.1) Il sistema dei partiti; II.2) Il sistema di governo. III) FOCUS TEMATICI: III.1) I meccanismi di raccordo tra lo Stato e gli enti federati. III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento: III.2.1) Status e riconoscimento dei partiti politici; III.2.2) La disciplina del finanziamento. III.3) La rappresentanza di genere. III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione. III.5) Modalità di accesso alla Corte suprema australiana. III.6) La disciplina del contenzioso elettorale. III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico. IV) RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI.

I) Le istituzioni nel quadro costituzionale

I.1) Il tipo di Stato

I.1.1) Il sistema federale del *Commonwealth of Australia*

L’Australia è uno Stato federale il cui atto costitutivo ovvero il *Commonwealth of Australia Constitution Act*, datato 9 luglio 1900, è entrato in vigore il primo gennaio del 1901. Attualmente, il Commonwealth australiano è composto da sei Stati autonomi (Victoria, Queensland, New South Wales, Southern Australia, Western Australia e Tasmania) e da due Territori (il Northern Territory e il Distretto federale denominato Australian Capital Territory). I sei Stati federati e i due Territori hanno una struttura istituzionale che ricalca quella della Federazione: ogni Stato ha un proprio parlamento bicamerale, con l’eccezione del Queensland e dei Territori che hanno Parlamenti monocamerale. Ogni Stato ha inoltre un Governatore - che svolge funzioni assimilabili a quelle del Governatore Generale al livello federale - e un *Premier*, che è il capo del governo.

Il modello di ripartizione del potere tra centro e periferia sancito nel *Commonwealth of Australia Constitution Act* è stato fortemente condizionato dalle vicende storiche che hanno interessato il Paese²⁹⁸ e l’hanno reso solo in parte rispondente al prototipo di stato federale.

²⁹⁸ La colonizzazione dell’Australia da parte degli inglesi ebbe inizio nel 1788 quando l’Australia venne adibita a colonia penale per criminali comuni, prigionieri politici e deportati politico-religiosi. Quale colonia acquistata per occupazione (c.d. *settled colony*), dal punto di vista istituzionale le terre erano considerate di proprietà del sovrano. Il governatore era il portavoce della Corona dalla quale riceveva *Instruction* e *Commissions*; egli amministrava la colonia con poteri che spaziavano dal legislativo, al giudiziario, all’esecutivo. Nei suoi primissimi anni, data la sua natura di colonia penale, il sistema giudiziario “creato” dal governatore Phillip aveva una struttura di tipo militare e utilizzava i metodi propri delle giurisdizioni marziali.

La fondazione di un governo civile si ebbe solo quando diminuì la percentuale dei deportati rispetto a quella dei residenti. Precisamente nel 1823 con il *New South Wales Act* si introdusse un nuovo sistema legislativo e giudiziario: vennero limitati i poteri del Governatore che fu affiancato da un Consiglio legislativo nominato dalla Corona. È a partire da questo momento che vennero adottati una serie di atti che portarono alla creazione delle 6 colonie indipendenti di cui oggi si compone l’Australia: nel 1825 la Tasmania fu proclamata colonia separata; nel 1829 nacque la colonia di Western Australia; nel 1836 venne creata la colonia di South Australia; infine, nel 1851 e nel 1859 nacquero per separazione dal New South Wales le colonie di Victoria e Queensland.

La creazione delle Colonie non determinò un’immediata indipendenza legislativa delle stesse dall’Inghilterra. La possibilità di legiferare attribuita ai Parlamenti delle colonie era comunque limitata dal rispetto delle leggi della madrepatria. Cionostante, dato che le Colonie potevano legiferare “per la pace, il benessere e il buon governo” e data l’assenza di controlli significativi gli organi legislativi delle Colonie assunsero di fatto uno status simile a quello del Parlamento Inglese. Dal punto di vista formale, l’indipendenza legislativa è stata ottenuta dalle colonie australiane, nel 1931, con lo *Statute of Westminster* che ha determinato l’impossibilità per il Parlamento britannico di adottare leggi valide negli Stati australiani senza l’assenso degli Stati stessi; e nel 1986, con

Ciò anche in considerazione del fatto che la Costituzione è stata il frutto di numerosi compromessi tra le esigenze delle colonie con maggior estensione territoriale e peso economico e le necessità delle colonie minori²⁹⁹.

Si deve inoltre rilevare che l'assetto dell'ordinamento australiano è stato chiaramente influenzato dagli altri sistemi di tradizione anglosassone. Dall'analisi del testo costituzionale si evince infatti come l'intenzione dei suoi estensori fosse quella di mutuare e coniugare tra loro gli aspetti virtuosi del sistema inglese e di quello americano³⁰⁰: è evidente l'ispirazione britannica della Carta fondamentale testimoniata dalla mancanza di una dichiarazione di diritti e dalla scelta di una forma di governo parlamentare. Allo stesso modo è chiaro che l'evoluzione del sistema federale è stata fortemente influenzata dall'ordinamento statunitense. Infatti, i costituenti australiani hanno scelto un sistema di riparto delle competenze che si caratterizza perché in Costituzione, precisamente alla *section* 51, vengono elencate un numero di competenze spettanti alla Federazione, e, alla *section* 107, si introduce una clausola residuale in favore degli Stati membri che assegna loro tutte quelle funzioni che non sono espressamente assegnate alla Federazione (sul punto v. infra I.1.3)³⁰¹.

Dalla lettura del disposto costituzionale si ricava inoltre la scelta di un federalismo di tipo asimmetrico: difatti, mentre gli Stati sono titolari di importanti competenze politiche ed amministrative, i Territori hanno un margine di autonomia più ridotto dato che, sebbene la Costituzione federale non indichi espressamente quale sia il ruolo e quali siano le funzioni

l'*Australia Act* che ha definitivamente sancito la fine della potestà legislativa ordinaria britannica nel Commonwealth of Australia attribuendo ai Parlamenti dei vari Stati la possibilità di abrogare le norme del Parlamento inglese in vigore nel territorio australiano.

Per un approfondimento sulle Costituzioni degli Stati australiani nel XIX secolo cfr. Scaffardi, *L'ordinamento federale Australiano*, Cedam, 2000, pp.57-75.

²⁹⁹ Il progetto di Costituzione venne sottoposto a referendum nelle sei colonie tra il 1898 e il 1899, ma inizialmente non ottenne il voto favorevole nel New South Wales in cui si temeva che approvando il testo costituzionale così com'era si sarebbe dovuto sopportare un eccessivo carico fiscale per sostenere le necessità di Tasmania e Western Australia.

³⁰⁰ Tanto che alcuni parlano riferendosi all'Australia di modello "Whasminister", cfr. Weller P, Fleming, *The Commonwealth*, in Moon J., Scharman C., *Australian Politics and Government*, Cambridge University Press, 2003, p.16.

³⁰¹ Cfr. Moom G., *Australian politics and economic*, Cambridge, 2003, p. 15 in cui si evidenzia che «The founders of the Constitution also had to determine what powers would be given to the new national parliament. There were two models that could be followed. One was the Canadian model which gave specified powers to both the central government and the provinces and left some residual powers to the national government; the other was that of the United States of America which prescribed the powers of the national government and left all the remainder to the states or to the citizenry. The Australian Constitution followed the American model, listing the powers that were to be exercised by the national parliament, with a High Court to be responsible for determining whether the federal legislation was within the allocated powers when- ever there was a challenge to its constitutionality. The intention was that the great majority of powers were to be left to the state governments, particularly the responsibility to deliver the regular services of government to its citizens, for example, health, law and order and education.»

delle entità di governo dei territori nell'ambito della Federazione, alla *section* 122 si precisa che il Parlamento federale è competente a emanare leggi «per il governo dei territori ceduti da uno Stato alla Confederazione e da questi accettati, o di territori posti dalla Regina sotto l'autorità della Confederazione e da questa accettati, o di territori in altro modo acquistati dalla Confederazione, e può consentire che i medesimi abbiano una rappresentanza nelle due Camere del Parlamento nella misura e alle condizioni che stimerà del caso». Tale disposizione, non essendo soggetta ad alcuna limitazione, attribuisce al livello federale una potestà piena ed assoluta (*plenary power*) e si applica sia al Northern Territory, sia all'Australian Capital Territory.

I rapporti tra centro e periferia sono disciplinati nella Costituzione australiana nel Capitolo V in cui - come in ogni Stato federale - si sancisce l'operatività della c.d. *supremacy clause*. Precisamente, l'art. 106 prevendo che «La Costituzione di ciascuno Stato della federazione rimarrà in vigore, compatibilmente con la presente Costituzione» sancisce la supremazia della Costituzione del Commonwealth su quelle statali. Parimenti, rappresenta un'affermazione della *supremacy clause* la previsione contenuta alla *section* 109, in virtù della quale un eventuale contrasto tra una legge di rango statale e una di rango federale viene risolto in favore della seconda con il conseguente annullamento della prima nei limiti della sua incompatibilità con la legge federale.

Tra le norme di rilievo contenute nel capitolo V si deve poi segnalare la *section* 111 secondo cui il Parlamento d'uno Stato può cedere qualsiasi parte del medesimo alla Confederazione e, a far data dall'accettazione da parte della Confederazione, quella parte dello Stato diventerà soggetta alla giurisdizione esclusiva della Confederazione. È questa la prescrizione che ha trovato applicazione, ad esempio, quando è stato istituito il Northern Territory che, in precedenza, era parte integrante dello Stato del South Australia.

Parimenti interessanti sono le disposizioni volte ad individuare cosa possano fare gli Stati e cosa la Federazione. In particolare, la *section* 114 impedisce agli Stati la creazione o il mantenimento di corpi militari locali senza l'assenso del Parlamento nazionale e vieta l'imposizione di tributi su beni di proprietà della Confederazione, come, del resto, quest'ultima non può imporre alcuna tassa sui beni di pertinenza di uno Stato. La *section* 115, invece, sancisce l'impossibilità per gli Stati di coniare moneta, mentre l'articolo successivo preclude alla Federazione di emanare leggi volte ad istituire religioni, ad imporre l'osservanza di una religione ovvero a vietarne l'esercizio sancendo, dunque, il principio di laicità dello Stato.

La Costituzione dedica poi un capitolo a parte, il VI, alla creazione di nuovi Stati i quali possono essere formati mediante la separazione di parte del territorio da uno Stato col consenso del rispettivo Parlamento ovvero attraverso l'unione di due o più Stati o di parti di più Stati, sempre col consenso dei Parlamenti degli Stati interessati (*section* 124). Precisamente tale possibilità è subordinata all'approvazione del Parlamento federale al quale

spetta altresì il compito di stabilire i termini e le condizioni per tale creazione, oltre all'individuazione del numero dei rappresentanti spettanti al nuovo Stato nelle due Camere del Parlamento (*section 121*).

Spetta altresì al Parlamento della Confederazione, col consenso del Parlamento d'uno Stato e quando l'approvi la maggioranza degli elettori dello Stato medesimo, il compito di modificare i confini di uno Stato (*section 123*).

1.1.2) Il bicameralismo e l'inadeguata rappresentanza delle unità territoriali nel Senato

La Costituzione australiana dedica il suo Capitolo I al Parlamento. A sua volta la parte dedicata al Parlamento è suddivisa in cinque parti. Nella prima si prevede l'attribuzione del potere legislativo della Federazione ad un Parlamento bicamerale, composto dalla Regina, dalla Camera dei rappresentanti e dal Senato. Tuttavia, con l'adozione dello *Statute of Westminster Adoption Act* del 1942, che sancì formalmente l'indipendenza giuridica della Federazione australiana dall'Inghilterra, le competenze attribuite alla Corona inglese vennero delegate al Governatore generale, fino a quel momento mero esecutore delle indicazioni provenienti dalla Regina. Inoltre, sebbene il Governatore generale sia titolare di una lista piuttosto imponente di poteri, si tratta di una attribuzione meramente formale dato che, in virtù di una convenzione costituzionale, il loro esercizio è in realtà condizionato dal parere dei ministri (sul punto v. *infra* I.2.4).

La Costituzione si occupa poi del Senato (*sections 7-23*) e della Camera dei rappresentanti (*sections 24-40*).

I membri della seconda sono eletti in collegi uninominali con un sistema che usa un particolare meccanismo, a livello di Parlamenti nazionali usato solo in Australia, che viene tradizionalmente definito uninominale con voto alternativo.³⁰² (sul punto v. *infra* I.3.1). I deputati hanno un mandato della durata di tre anni e, attualmente, sono 150. La *section 24* sancisce inoltre la c.d. *nexus provision* secondo cui il numero dei deputati deve essere, per quanto possibile, pari al doppio del numero dei Senatori. Ciò al fine di evitare che la Camera dei rappresentanti possa diventare eccessivamente grande rispetto al Senato. Ciascuno Stato elegge un numero di deputati proporzionale rispetto alla popolazione; la Costituzione garantisce tuttavia che ciascuno Stato abbia un numero minimo di cinque deputati. Nell'attuale legislatura, la 44[°], in New South Wales sono stati eletti 48 deputati, nello Stato di Victoria 37, in Queensland 30, in Western Australia 15, in Southern Australia 11, in Tasmania 5 e nel Northern Territory e nell'Australian Capital Territory 2. Per quanto riguarda

³⁰² Su tale sistema v. Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004, p. 182; Fisichella D., *Elezioni e democrazia*, Bologna, 2008, p. 152.

l'elettorato passivo, l'art. 34 della Costituzione rimette alla discrezionalità dei singoli Stati l'individuazione dei requisiti per essere eletti che, in generale, sono rappresentati dal possesso della cittadinanza australiana e del diritto di voto.

La Camera alta, invece, è attualmente composta da 76 senatori eletti dai cittadini sulla base di un collegio unico per ciascuno Stato con un sistema elettorale c.d. del voto singolo trasferibile³⁰³. Si prevede – analogamente al Senato americano – una rappresentanza paritaria per ciascuno Stato che, ad oggi, è di dodici senatori ai quali vanno aggiunti, dal 1975, due senatori per ciascuno dei territori³⁰⁴. I membri della Camera alta restano in carica per sei anni, ma vengono rinnovati per metà ogni tre. Per assicurare questo meccanismo – pensato per far sì che i senatori siano dotati di un maggior grado di indipendenza rispetto ai membri della Camera dei rappresentanti – il primo Senato eletto fu diviso in senatori a lungo e breve termine, e un meccanismo analogo è stato predisposto per l'ipotesi in cui si arrivi ai sensi della *section 57* della Costituzione alla c.d. *double dissolution* ovvero al contemporaneo scioglimento di Camera e Senato ad opera del Governatore. La rotazione dei senatori non interessa invece quelli eletti nei territori il cui mandato è, analogamente a quello della Camera dei rappresentanti, sempre di tre anni. Per quanto riguarda poi l'elettorato passivo, la *section 16* della Costituzione, afferma che i requisiti per essere eletti senatori sono identici a quelli di cui bisogna essere in possesso per essere eletti deputati.

Questa architettura istituzionale fa trasparire che in Australia la Camera alta sia nata come sede di rappresentanza delle istanze di governo decentrate, in cui la paritaria rappresentanza a livello centrale delle entità federate era destinata ad impedire che le esigenze degli Stati meno popolosi ovvero il Queensland, il Western Australia, il Southern Australia e la Tasmania, fossero schiacciate da quelle degli Stati più popolosi ovvero il New South Wales e Victoria.

Dal punto di vista delle funzioni, benché come si è già detto sia nato come camera di rappresentanza territoriale, il Senato ha sostanzialmente gli stessi poteri della Camera bassa. La Camera alta condivide infatti con quella bassa il potere legislativo salvo che per alcune materie individuate alla *section 53* della Costituzione. Precisamente, il Senato non ha iniziativa legislativa rispetto alle proposte di legge che dispongono di entrate o di fondi o che impongono tasse. Parimenti, il Senato non può emendare proposte di legge che impongono tasse, né può avanzare proposte di legge in modo da aumentare alcuna imposta o tassa a carico del popolo. Ciò nonostante, il Senato ha la prerogativa di rinviare alla Camera bassa i testi relativi a misure fiscali ad esso sottoposte per l'approvazione definitiva chiedendo in un messaggio formale di apportare delle modifiche. Si tratta di un potere piuttosto forte che

³⁰³ Su tale sistema v. Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, p.213.

³⁰⁴ I territori hanno acquisito tale rappresentanza con l'adozione del *Senate (Representation of Territories) Act* del 1974.

consente al Senato di influire sulla determinazione della normativa tributaria e che, se portato alle estreme conseguenze, può incidere anche sulla regola secondo cui il governo deve avere la fiducia della sola Camera dei Rappresentanti.

È infatti evidente che un governo che gode della fiducia della Camera bassa, ma che non ha accesso ai finanziamenti a causa del continuo rinvio della legge sul finanziamento dell'azione governativa da parte del Senato, è impossibilitato a governare e si trova di fronte all'alternativa di dimettersi o di essere sfiduciato. Ed è proprio questa l'ipotesi che si è verificata nel 1975: in quell'occasione, il governo laburista dell'Alp, eletto nel 1974, non aveva la maggioranza in Senato; quest'ultimo attuò una politica ostruzionista volta a ritardare l'approvazione degli stanziamenti governativi per gli anni 1975-1976, determinando una seria crisi istituzionale che spinse il Governatore generale Kerr a dimettere il Primo ministro Whitlam e il suo governo, e ad incaricare il leader dell'opposizione Fraser di costituire un governo ponte in attesa delle nuove consultazioni elettorali che si tennero nel dicembre dello stesso anno³⁰⁵.

Dunque, sebbene il Senato non possa formalmente sfiduciare il Governo, può indirettamente raggiungere questo risultato utilizzando i poteri che la Costituzione gli riconosce in materia finanziaria, dato che la sua strenua opposizione può – come è avvenuto nel '75 – condurre ad una crisi di governo.

Dall'analisi delle dinamiche operanti nella Camera alta australiana si ricava che il Senato ha progressivamente perso il ruolo per cui era stato pensato ovvero quello di rappresentare gli interessi territoriali, per assumere una connotazione prettamente politica. I processi decisionali della Camera alta sono infatti regolarmente e ampiamente influenzati dagli orientamenti dei partiti. Questa connotazione è stata peraltro accentuata dalla modifica del sistema elettorale avvenuta nel 1949. Fino al 1948 il “*first past the post*” utilizzato per l'elezione dei senatori faceva sì che tutti i seggi del Senato di uno Stato fossero vinti da candidati dello stesso partito. L'introduzione di un sistema elettorale di tipo proporzionale ha invece reso la composizione interna del Senato analoga a quella della Camera dei rappresentanti e ne ha amplificato il ruolo di controllo sull'operato del governo³⁰⁶. Grazie a questo sistema elettorale è come se, all'indomani delle elezioni, il legame tra senatori e realtà territoriali si interrompa per lasciare spazio alle indicazioni e alle linee guida dei partiti che, nella maggior parte dei casi, non tengono conto degli interessi particolari dei singoli Stati. In effetti, dal punto di vista politico, ciò ha portato ad una composizione omogenea di Camera e

³⁰⁵ La dottrina all'epoca chiarì che il Governatore in quell'occasione aveva correttamente scelto la strada della *double dissolution* e che esistevano le “circostanze oggettive” richieste dalla Costituzione per procedere allo scioglimento. Cfr. Sawyer G., *Federation under strain*, Melbourne, 1977, pp.60-61.

³⁰⁶ Nell'introdurre tale nuova legge elettorale l'allora procuratore generale H.V. Evatt, disse che il sistema più equo e il più probabile per migliorare lo stato del Senato era proprio quello della rappresentanza proporzionale. Cfr. Commonwealth Parliamentary Debates, 16 April 1948, p. 965.

Senato poiché l'elettore che sceglie uno dei partiti maggiori alla Camera dei Rappresentanti finisce per replicare la stessa scelta per il Senato.

A titolo meramente esemplificativo si riporta la composizione del Parlamento australiano successiva alle elezioni del 2013:

Attribuzione finale dei seggi alla Camera dei Rappresentanti:	Attribuzione finale dei seggi al Senato:
Governo (90)  Partito Liberale (58)  Partito liberale Nazionale (22)  Partito Nazionale (9)  Partito Liberale Rurale (1)	Governo (33)  Partito Liberale (24)  Partito liberale Nazionale (5)  Partito Nazionale (3)  Partito Liberale Rurale (1)
Opposizione (55)  Partito Laburista (55)	Opposizione (26)  Partito Laburista (26)
Minoritari (crossbencher) (5)  Verdi (1)  Palmer (1)  Altri e Indipendenti (2)  Katter (1)	Minoritari (crossbencher) (17)  Verdi (9)  Palmer (3)  Altri e Indipendenti (3)  FFP (1)  DLP (1)

La tendenza che emerge dalla tabella avrebbe finito per ridurre il Senato ad una doppietta della Camera dei Rappresentanti (*rubber stamp*), con funzioni di camera di riflessione e di controllo dell'operato del Governo. Di conseguenza, il tema della rappresentanza territoriale è stato oggetto di un ampio dibattito e, nel corso degli anni, si sono succedute diverse proposte –tuttavia mai attuate - volte proprio a rivitalizzare la funzione di rappresentanza delle autonomie territoriali. Si è, ad esempio, suggerito di prevedere una diversa conformazione partitica a livello nazionale e a livello locale per creare un vincolo più forte tra l'elettorato territoriale e il senatore di riferimento.

A fronte del fallimento delle proposte di riforma volte a rivitalizzare il ruolo di rappresentanza territoriale del Senato, si è sviluppata una articolata rete di strumenti volta a realizzare un raccordo tra i vari livelli di governo. Tra questi riveste un ruolo particolarmente importante il Consiglio dei governi australiani (COAG). Questo organo, infatti, è stato pensato per realizzare concretamente il principio di leale collaborazione che dovrebbe ispirare i rapporti

tra i vari livelli di governo. Il COAG è composto dal Primo Ministro (che lo presiede), dai *Premiers* dei singoli Stati, dai *Chief Ministers* dei Territori e dal Presidente dell'*Australian Local Government Association* (ALGA).

Precisamente, quest'organo promuove riforme politiche di importanza nazionale o che hanno bisogno di un'azione coordinata da parte di tutti i governi australiani attraverso la creazione di relazioni dirette tra i rappresentanti dei poteri centrali e quelli statali, grazie alle quali è possibile attuare riforme strutturali. A tal fine solitamente si riunisce due volte l'anno, anche se - a seconda delle esigenze - può riunirsi anche più spesso e, laddove vengano raggiunti accordi formali, questi possono essere inclusi in accordi intergovernativi³⁰⁷.

Parimenti importante nello sviluppo delle relazioni tra i vari livelli di governo sono i Consigli interministeriali ai quali partecipano attivamente i ministri federali, statali e territoriali, per supportare il COAG quando si devono affrontare questioni che interessano settori specifici. I Consigli interministeriali perseguono e monitorano questioni prioritarie di rilevanza nazionale e adottano azioni comuni per risolvere i problemi che sorgono tra i governi. I Consigli sviluppano altresì riforme politiche da sottoporre al COAG e sorvegliano l'attuazione delle riforme politiche concordate dal COAG stesso. Senza voler sminuire l'operato di tali organi si deve comunque segnalare che tale apparato, da solo, è stato ritenuto insufficiente a soddisfare l'esigenza di rappresentanza degli Stati a livello federale dato che, a prescindere dagli accordi intergovernativi presi in queste sedi, le azioni politiche iniziate nella Camera bassa – grazie alla quasi perfetta sovrapposibilità della composizione dei due rami del Parlamento – sono portate avanti senza grandi impedimenti «dal momento che i partiti più importanti hanno la possibilità di tenere sotto controllo i senatori appartenenti alla stessa area politica, i quali, nel caso in cui non tengano fede alla linea dettata dalla dirigenza, rischiano l'emarginazione e finanche l'espulsione dal partito di riferimento»³⁰⁸.

1.1.3) Il riparto delle sfere di competenza

Per quanto concerne il riparto delle sfere di competenza tra Parlamento federale e Parlamenti degli Stati federati è ancora una volta evidente il richiamo alla tradizione giuridica statunitense. Difatti, il *Commonwealth of Australian Constitution Act* del 1900, nel riaffermare la regola secondo cui v'è una generale presunzione di competenza a favore degli

³⁰⁷ A titolo meramente esemplificativo si segnala il *Federal Financial Relations Framework* siglato il 29 novembre 2008, con cui si è stabilito un nuovo quadro per le relazioni finanziarie del Commonwealth con gli Stati e con i Territori. L'accordo quadro è entrato in vigore il 1° gennaio 2009 e rappresenta uno dei cambiamenti più significativi degli ultimi decenni nelle relazioni tra Commonwealth e Stati.

³⁰⁸ Bassu C., *Australia*, Bologna, 2012, p. 42.

Stati, nella Parte V (*sections* 51-60) - dedicata ai poteri del Parlamento - individua alle *sections* 51 e 52 le materie sulle quali può legiferare il Parlamento federale.

La seconda disposizione individua i c.d. *express exclusive powers* della Federazione. Tale articolo precisa infatti che il Parlamento è titolare del potere esclusivo di approvare le leggi per la pace, l'ordine ed il buon governo del Commonwealth: a) per gestire la sede del governo centrale e i luoghi acquisiti dalla Federazione per scopi pubblici; b) per disciplinare questioni relative ai dipartimenti della pubblica amministrazione il cui controllo è stato trasferito dalla Costituzione federale al potere esecutivo della Federazione; c) ed, infine, per disciplinare le materie che la Costituzione dichiara essere di esclusiva competenza federale. Tra queste ultime rientrano il potere esclusivo in materia di dogane e tassazione indiretta, per garantire l'uniformità dell'imposizione doganale in tutto il territorio (*section* 90) e il conio della moneta, poiché la *section* 115 vieta agli Stati di "batter moneta" e di attribuire valore legale per il pagamento di un debito.

Oltre agli *express exclusive powers* individuati dalla *section* 52, la Costituzione specifica alla *section* 51 un elenco piuttosto corposo di materie rispetto alle quali il Parlamento federale può legiferare. Si tratta, come rilevato dalla dottrina australiana³⁰⁹, di *concurrent power*, in virtù di quanto previsto alla *section* 109 la quale dispone, in caso di conflitto, la supremazia della legge federale su quella degli Stati che viene considerata non valida nei limiti dell'incompatibilità. Le competenze concorrenti individuate dalla *section* 51 sono piuttosto ampie e riguardano: comunicazioni e servizi pubblici, libero mercato interno e tassazione, protezione dei confini, affari internazionali, commercio internazionale, sicurezza sociale, difesa, questioni legate agli aborigeni, riconoscimento ed applicazione degli atti giuridici degli Stati. Nel rispetto delle politiche di welfare, sono oggetto di materia concorrente anche le indennità per maternità, le pensioni di reversibilità e le sovvenzioni all'infanzia, le misure per la lotta alla disoccupazione, i servizi sanitari ospedalieri e quelli farmaceutici. Inoltre, di particolare interesse risulta il punto 39° della *section* 51, in cui si afferma che rientrano nelle competenze concorrenti tutte "Le questioni relative all'esercizio di qualsiasi potere attribuito dalla presente Costituzione al Parlamento o ad una delle sue Camere, al Governo federale o alla magistratura federale o ad uno dei servizi amministrativi o ad una singola autorità della Confederazione." Da ciò si ricava infatti che il Parlamento federale, seppur in condivisione con gli Stati, può esercitare la potestà legislativa in ordine a tutte le questioni strumentali all'esercizio del potere legislativo, esecutivo e giudiziario del Commonwealth.

Al di fuori dei *concurrent powers* e degli *express exclusive powers* si possono ricercare gli ambiti di competenza degli Stati che sono dotati di una potestà legislativa generale/residuale. La Costituzione, infatti, non attribuisce espressamente ambiti materiali entro i quali gli Stati possono legiferare, ma prevede alla *section* 107 che i Parlamenti di ciascuno Stato continuino

³⁰⁹ Saunders C., *Australie*, in *Dictionnaire international du Fédéralisme*, Bruxelles, 1994, p. 294.

ad esercitare i poteri ad essi spettanti prima della creazione della federazione a meno che non si tratti di poteri che la Costituzione abbia attribuito alla competenza esclusiva della Federazione.

Se ne ricava, visto l'ampio elenco contenuto alla *section* 51, che nella maggior parte delle materie esiste una competenza concorrente tra Commonwealth e Stati ad eccezione però delle banche statali e delle assicurazioni statali che rappresentano una deroga esplicita ai poteri conferiti al Commonwealth. Sono inoltre materie di competenza esclusiva di tipo residuale degli Stati: l'istruzione, la sanità, l'ordine pubblico, l'urbanistica, il commercio e l'industria di ciascuno Stato, l'agricoltura, lo sviluppo delle risorse naturali, i trasporti stradali e ferroviari ed, infine, il governo locale. Inoltre, sembrerebbero rientrare nella competenza legislativa generale degli Stati, secondo quanto affermato nella *section* 120, il diritto penale, i servizi di polizia e le prigioni.

Al di fuori di questi ambiti, un eventuale contrasto tra legge del Commonwealth e legge statale viene risolto dall'*High Court* che si trova al vertice della magistratura australiana come Corte d'appello finale in entrambe le giurisdizioni, federale e statale.

Il metodo interpretativo dell'*High Court* è cambiato in maniera significativa nel corso del tempo determinando delle conseguenze sulla divisione federale dei poteri. Le prime due decadi di lavoro della Corte (1901-1920) sono state caratterizzate da due tecniche interpretative che, di fatto, hanno difeso l'equilibrio nella ripartizione delle competenze, impedendo che l'esercizio dei poteri attribuiti al Commonwealth mortificasse eccessivamente la potestà legislativa dei singoli Stati. Difatti, fino al 1920, la *High Court of Australia* tendeva ad impiegare la giurisprudenza degli Stati Uniti in materia di immunità intergovernativa (c.d. *implied intergovernmental immunities doctrine*) in applicazione della quale si riteneva che i governi degli Stati e quello del Commonwealth non potessero essere influenzati dalle rispettive leggi. Questo principio fu espresso per la prima volta nel 1904 nel caso *D'Emden v. Pedder*³¹⁰ in cui il capo dell'Alta Corte di Giustizia Griffith affermò che «*In considering the respective powers of the Commonwealth and of the States it is essential to bear in mind that each is, within the ambit of its authority, a sovereign State, subject only to the restrictions imposed by the Imperial connection and to the provisions of the Constitution, either expressed or necessarily implied... a right of sovereignty subject to extrinsic control is a contradiction in terms. It must, therefore, be taken to be of the essence of the Constitution that the Commonwealth is entitled, within the ambit of its authority, to exercise its legislative and executive powers in absolute freedom, and without any interference or control whatever except that prescribed by the Constitution itself... It follows that when a State attempts to give to its legislative or executive authority an operation which, if valid, would fetter, control, or interfere with, the free exercise of the legislative or executive power of the Commonwealth,*

³¹⁰ Considerazioni analoghe possono essere trovate nei casi *Deakin v. Webb* and the *Railway Servants' case*.

the attempt, unless expressly authorized by the Constitution, is to that extent invalid and inoperative».

Parimenti volta a tutelare la posizione degli Stati fu la c.d. *doctrine of reserved State powers*, elaborata nelle decisioni *R. v. Barger* (1908) e *Huddart Parker & Co Pty Ltd v. Moorehead* (1909), in cui si affermava che i poteri che la Costituzione accorda al Commonwealth dovessero essere letti in modo restrittivo sì da preservare la maggiore autonomia possibile in capo agli Stati.

La fine di questa prima fase viene fatta coincidere con la storica decisione del 1920 *Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co Ltd* in cui la Corte ha ribaltato i precedenti orientamenti affermando che la Costituzione dovesse essere interpretata alla lettera, senza idee preconcepite su federalismo o poteri statali riservati. Sebbene il problema sottoposto alla Corte riguardasse la competenza del Commonwealth indicata al punto 35° della *section 51*, la Corte non si limitò ad offrire una soluzione al caso sottopostole, ma colse l'opportunità per pronunciarsi in materia di interpretazione costituzionale spazzando via le precedenti dottrine delle *implied intergovernmental immunities* e dei *reserved State powers*³¹¹. Questo approccio letterale all'interpretazione della Costituzione ha prodotto una progressiva espansione dei poteri legislativi del Commonwealth e i successivi tentativi di limitarne la portata nell'interesse dell'“equilibrio” federale sono stati generalmente respinti – peraltro retoricamente – ricordando come la Corte avesse screditato la teoria dei *reserved State powers*³¹².

Nonostante questa tendenza, dal 1947, sono state adottate decisioni volte ad interpretare in maniera più equilibrata i *cuncurrent powers* andando così a limitare i cristallizzati poteri del Commonwealth. Ad esempio, nel caso *Melbourne Corporation v. Commonwealth* del 1947, la Corte ha affermato che il Commonwealth non potesse usare il suo potere legislativo per discriminare uno Stato o i suoi membri ovvero per minacciare la sopravvivenza degli Stati o la loro capacità di funzionare. Principio, questo, che è stato poi occasionalmente usato per invalidare leggi del Commonwealth: ciò che, ad esempio, è avvenuto nei casi *Queensland Electricity Commission v. Commonwealth* (1985); *Victoria v. Commonwealth* (1996); *Austin v. Commonwealth* (2003) e *Clarke v Commissioner of Taxation* (2009).

Alla luce di quanto detto si può affermare che l'Alta Corte, in qualità di arbitro dei conflitti tra Federazione e Stati ha dapprima difeso il principio di ripartizione delle competenze, poi

³¹¹ Booker K., Glass A.; Watt R., *Federal Constitutional Law: An Introduction* (2nd ed.), Sydney, Federation Press, 1998.

³¹² In proposito *ex multis v. Commonwealth v. Tasmania* (1983). Il più recente esempio di come la High Court abbia categoricamente respinto gli argomenti volti a restringere i poteri del Commonwealth è il caso *NSW v. the Commonwealth* (2006).

adottato un'interpretazione estensiva dei poteri federali comprimendo quelli statali, e, da ultimo, ha (ri)adottato una visione più equilibrata del riparto dei poteri Federazione-Stati³¹³.

1.1.4) Il federalismo fiscale

Un settore particolarmente importante rispetto al quale si è verificata una forte espansione di competenze da parte del Commonwealth, andando di conseguenza a circoscrivere quelle degli Stati, è quello fiscale³¹⁴.

La nascita della Federazione australiana – volta a realizzare un federalismo di tipo cooperativo e solidale – presupponeva la redistribuzione di risorse in favore degli Stati con minore capacità reddituale. Come in ogni Stato federale, dunque, le singole entità federate hanno rinunciato ad avere un proprio sistema fiscale esclusivo, per attribuirne una parte allo Stato centrale. Per tale motivo è stata introdotta la previsione di cui alla *section 51 (II)*, in applicazione della quale, inizialmente, si demandò all'autorità centrale l'imposizione per dazi doganali e altre imposte indirette. Con il passare del tempo, i settori rispetto ai quali si è attribuita la competenza fiscale al Commonwealth sono progressivamente aumentati per quantità e qualità, determinando una diminuzione della indipendenza finanziaria degli Stati membri, direttamente proporzionale alla sempre maggiore capacità impositiva dello Stato centrale. Effettivamente, sebbene il testo costituzione preveda la facoltà di imporre tasse sia in capo alla Federazione, sia in capo agli Stati, con l'adozione dell'*Uniform tax legislation* del 1942 si è di fatto sancita la competenza esclusiva del Commonwealth per l'imposizione dei tributi. A quest'ultimo spettano infatti in via esclusiva la capacità di imporre imposte sul reddito individuale, sui beni e sui servizi, lasciando agli Stati la possibilità di introdurre imposte sui diversi tipi di trasferimento di proprietà, sui contratti di assicurazione e sui sistemi di protezione contro gli incendi.

Ne è derivata una sorta di “monopolio impositivo federale”³¹⁵ che ha determinato un elevato grado di “squilibrio fiscale verticale”³¹⁶. Infatti, con appena più della metà delle

³¹³ Cfr. Uyttendaele M., *Le fédéralisme inachevé*, Bruxelles, 1991, p. 169 secondo cui «i poteri degli Stati australiani sono stati meglio salvaguardati di quelli dei loro omologhi americani. Si può rilevare che in materia commerciale la High Court ha sempre operato la distinzione tra il commercio inter-statale e il commercio intra-statale, cosa che ha permesso agli Stati di conservare una reale competenza in materia commerciale, mentre negli Stati Uniti questa distinzione si è sfumata ad un punto tale che solo la federazione esercita competenze in questa materia. Per contro, non si può negare che le competenze federali in materia di difesa, telecomunicazioni e relazioni estere sono state oggetto di un'ampia interpretazione. Lo stesso è accaduto per ciò che concerne il diritto matrimoniale.

³¹⁴ In tal senso cfr. Saunders C., *Fiscal Federalism – A General and Unholy Scramble*, in Graven G. (a cura) *Australian Federation towards the second century*, Melbourne, 1992, p.101.

³¹⁵ cfr. Bassu, *L'Australia*, op.cit., p. 69.

responsabilità di erogazione dei servizi, il Commonwealth controlla oltre l'80% di tutte le entrate fiscali. Ciò implica necessariamente un sistema di redistribuzione dei fondi in eccedenza da parte del Commonwealth in favore degli Stati che – per contro – non dispongono delle risorse necessarie per svolgere le loro funzioni e in media, dipendono dal Commonwealth per il 45% del loro fabbisogno. La gestione dei tributi a livello centrale viene affidata all'*Australian Taxation Office* responsabile sia della raccolta, sia della redistribuzione dei fondi agli Stati secondo la formula definita dalla *Commonwealth Grants Commission*.

Peraltro, una parte piuttosto consistente di questi trasferimenti avviene sotto forma di *Specific Purpose Payments* o *tied grants* utilizzati dal Commonwealth per esercitare influenza politica in settori di competenza degli Stati: in sostanza, utilizzando la previsione contenuta alla *section 96* della Costituzione - che autorizza il Parlamento a concedere assistenza finanziaria agli Stati nei termini e nelle condizioni da esso stabilite - il livello di Governo centrale riesce ad imporre agli Stati la direzione che alcune politiche devono avere, pena l'esclusione dall'accesso ad una cospicua parte di risorse. A titolo meramente esemplificativo si segnala che nell'esercizio finanziario del 2013-14, il Commonwealth ha stanziato 52 miliardi di dollari da destinare agli Stati senza alcun vincolo (*general purpose payments*) e ben 45 miliardi di dollari sotto forma di *specific purpose payments*, mentre nell'esercizio finanziario 2014-2015 lo stanziamento per i *general purpose payment* è stato di 54 miliardi a fronte dei 46 stanziati per gli *specific purpose payment*. Va evidenziato che l'accesso alla maggior parte di questi fondi in entrambi gli esercizi finanziari è stato subordinato all'attuazione di politiche riguardanti l'istruzione e la sanità³¹⁷, ovvero materie rientranti nelle competenze legislative generali /residuali degli Stati.

La proliferazione degli *specific purpose payments*, se da un lato consente al Commonwealth di realizzare in nome dell'interesse nazionale una maggiore omogeneizzazione della legislazione in settori nei quali non potrebbe incidere, dall'altro lato determina una patologia del sistema federale dato che la forte dipendenza degli Stati dal Commonwealth e i vincoli e gli oneri che ne derivano amplifica alcuni dei problemi e riduce i potenziali vantaggi di un sistema a competenze divise.

L'art. 96 rappresenta *un unicum*, una previsione che non è contenuta in altre Costituzioni federali, che fu inserita in Costituzione all'ultimo momento – secondo alcuni³¹⁸ - per volere dei membri finanziariamente più deboli della Federazione che premevano per facilitare le sovvenzioni da parte del Commonwealth. Di fatto la sua introduzione in Costituzione ha fatto

³¹⁶ In proposito la dottrina australiana parla di “vertical fiscal imbalance” (‘VFI’). Cfr. Fenna A, *Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism*, in *UNSW Law Journal*, 2008, pp. 509-529.

³¹⁷ Cfr. Commonwealth Budget Carta No 3: Federal Financial Relation 2014-2015.

³¹⁸ Cfr. Saunders C., *The Hardest Nut to Crack: The Financial Settlement in the Commonwealth Constitution*, in *The Convention Debates 1891–98: Commentaries, Indices and Guide*, Greg Craven (ed), 1986, pp.149-171.

sì che non si sia mai potuto dubitare della legittimità costituzionale dei programmi di spesa nazionali che hanno un'incidenza sulle competenze legislative sub-nazionali, infatti, grazie alla previsione dell'art 96 tali programmi sono sempre stati dichiarati legittimi dall'High Court³¹⁹.

In sostanza, sebbene la previsione contenuta nell'art. 51 (II) - che attribuisce al livello federale il compito di occuparsi dell'imposizione fiscale, generando un surplus in capo al Commonwealth - era stata pensata come un servizio di riscossione delle imposte che sarebbero poi dovute essere restituite - sulla base di una equalizzazione - agli Stati federati senza alcuna condizione, a partire dal *Developement Act* del 1923 quel surplus costituisce la base di un ampio programma di trasferimenti condizionati. Di fatto, il motivo per cui si è fatto largo ricorso a tale tipo di trasferimenti risiede nel fatto che la divisione dei poteri fu pensata in una società preindustriale dove la maggior parte, se non tutte, delle responsabilità di politica sociale insieme alle normative ambientali erano state lasciate agli Stati membri, perché tale assetto corrispondeva alle circostanze sociali ed economiche del tempo. Tale divisione dei poteri mal si attaglia alle condizioni sociali del XX secolo, epoca in cui, per garantire uno "standard" minimo di servizi si è fatto largo uso dei c.d. *specific purpose payments*.

Se questa è la *ratio* che ne ha giustificato l'ampio utilizzo, si deve tuttavia evidenziare che i programmi attuati dal Commonwealth vanno ben oltre il limite del raggiungimento degli standard minimi. Ad esempio, si segnala che nel 2004 il Governo Howard ha subordinato la concessione di finanziamenti all'attuazione di una serie di politiche nel settore dell'istruzione per far sì che il Commonwealth assumesse un ruolo chiave nel sostenere le scuole non statali e, più recentemente, per stabilire curriculum e valutazione standard nelle scuole primarie e secondarie di tutto il Paese.

Si potrebbe dunque obiettare che i trasferimenti condizionati, estendendosi ben al di là del raggiungimento di standards minimi, limitino eccessivamente i poteri degli Stati e rendano il federalismo australiano sempre più disfunzionale. Difatti, la pervasività delle politiche volute dal Commonwealth, legata alla sua notevole capacità di spesa, gli consente di bypassare gli Stati, i quali – come si è già avuto modo di evidenziare – non sono adeguatamente rappresentati nemmeno nella Senato federale, i cui membri – scontando l'appartenenza a precisi partiti politici - non sono mai stati capaci di frenare il processo di centralizzazione delle competenze fiscali.

³¹⁹ In tal senso si è espressa la Corte nella sentenza *Victoria v Commonwealth* (1926).

1.1.5) La revisione costituzionale

La Costituzione australiana si chiude con la *section* 128 che, nel disciplinare il procedimento di revisione costituzionale, le attribuisce una particolare rigidità, testimoniata dalla quasi totale mancanza di modifiche al testo dal 1901 ad oggi.

Precisamente si prevede che la proposta di legge diretta a modificare il *Constitution Act* deve essere approvata dalla maggioranza *assoluta* dei membri di ciascuna Camera del Parlamento. Dunque, anche rispetto al procedimento di revisione costituzionale, emerge la parificazione dei poteri delle due Camere.

È nella fase successiva che ai singoli Stati e ai loro cittadini viene attribuito un ruolo piuttosto rilevante nel procedimento di revisione. Infatti, trascorsi due mesi dal momento in cui il disegno di legge di revisione costituzionale viene approvato da ciascuna Camera e non più tardi di sei mesi da tale approvazione, la proposta di revisione deve esser sottoposta in ciascuno Stato agli elettori aventi diritto di voto per l'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti.

Nell'ipotesi in cui, invece, una delle due Camere approva la proposta di revisione a maggioranza assoluta e l'altra la respinge, non la approva ovvero l'approva con qualche emendamento sul quale la prima Camera non intenda accordarsi, e se dopo un periodo di tre mesi la prima Camera approva nuovamente tale proposta di legge a maggioranza assoluta e l'altra Camera la respinge (non l'approva ovvero l'approvi con qualche emendamento sul quale la prima non intenda accordarsi), il Governatore generale può sottomettere la proposta di legge agli elettori di ciascuno Stato.

In ogni caso, a prescindere dal modo in cui le due Camere si siano espresse sul disegno di legge di revisione costituzionale, affinché venga approvato, è necessario che dal *referendum* emerga una “doppia maggioranza”: quella degli aventi diritto al voto nella federazione e quella della maggioranza degli Stati³²⁰. Peraltro è opportuno evidenziare come l'Australia sia uno dei pochi paesi al mondo in cui il voto è obbligatorio³²¹.

Per quanto riguarda invece le modificazioni intese a diminuire la rappresentanza proporzionale d'uno Stato nell'una o nell'altra delle due Camere del Parlamento o il numero minimo dei rappresentanti d'uno Stato nella Camera dei rappresentanti ovvero ad accrescere, a diminuire o a modificare in altro modo i confini d'uno Stato, o ad alterare in qualsiasi modo le disposizioni della Costituzione in rapporto ai medesimi si richiede che la proposta venga approvata dalla maggioranza degli elettori votanti in detto Stato.

³²⁰ Sulla partecipazione degli stati federati alla revisione della Costituzione degli Stati federali cfr. Groppi T., *La partecipazione degli Stati membri alla revisione delle Costituzioni federali: dai modelli alla prassi*, in Groppi T. (a cura), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, 1998.

³²¹ Sul *compulsory voting* australiano cfr. Cordini G., *Il voto obbligatorio*, Roma, 1988, p.60.

La necessaria partecipazione del corpo elettorale e il particolare *quorum* di approvazione richiesto (non soltanto della maggioranza degli aventi diritto al voto all'interno della Federazione, ma anche la maggioranza dei votanti in più della metà degli Stati) rende particolarmente difficile la modifica della Costituzione. Si segnala infatti che dal momento in cui è entrata in vigore, delle quarantaquattro modifiche sulle quali è stato chiamato ad esprimersi il popolo australiano, soltanto otto sono state approvate³²².

I cittadini e gli Stati nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale hanno peraltro giocato un ruolo fondamentale nel fronteggiare le tendenze accentratrici manifestate dallo Stato federale nell'ambito del riparto delle competenze legislative. Infatti, se il Senato – a causa della sua connotazione prettamente politica – non è stato in grado di opporsi a tale tendenza, gli Stati e i suoi cittadini lo hanno fatto, ad esempio, quando nel 1973 hanno bocciato il *Constitution Alteration Incomes* e il *Constitution Alteration Prices* con cui si era tentato di attribuire al Parlamento federale il potere di legiferare in materia di prezzi e redditi per favorire la lotta del Governo contro l'inflazione.

Per quanto riguarda infine la presenza dell'esistenza di limiti impliciti al procedimento di revisione costituzionale, la dottrina australiana si è in particolare interrogata sulla possibilità di modificare il preambolo della Costituzione, arrivando alla conclusione che non sia possibile ravvisare preclusioni assolute alla potestà di emendarlo³²³. A tal proposito, infatti, nel 1999 gli australiani sono stati chiamati ad esprimersi sulla eventuale modifica della forma monarchica sancita nel preambolo della Costituzione. In quell'occasione i cittadini sono stati chiamati a pronunciarsi su due quesiti: il primo inerente all'introduzione della forma repubblicana; il secondo riguardante l'inserimento di un preambolo volto a sottolineare valori ed ispirazioni comuni del popolo australiano. Entrambe le consultazioni hanno tuttavia avuto esito negativo.

³²² In particolare: nel 1906 è stata modificata la *section 13* alterando leggermente i termini di durata e l'inizio dell'ufficio di Senatore; nel 1910 è stata modificata la *section 105* per estendere il potere del Commonwealth di prendere in consegna i debiti statali contratti da uno stato in qualsiasi momento; nel 1928 è stata inserita la *section 105A* per garantire la validità costituzionale della Convenzione finanziaria siglata dal Commonwealth e dai governi degli Stati nel 1927; nel 1946 è stata inserito nella *section 51* il punto XXIII che ha allargato l'ambito di intervento del governo del Commonwealth su una gamma di servizi sociali; nel 1967 si è modificato il punto XXVI della *section 51* per consentire al governo del Commonwealth di legiferare per le persone di qualsiasi razza, compresi gli aborigeni e si è abrogato nella *section 127* il disposto che escludeva del computo dei cittadini del Commonwealth gli aborigeni; infine, nel 1977 sono state modificate: a) la *section 15* formalizzando che qualora si crei un posto vacante al Senato, deve essere sostituito da un senatore dello stesso partito, b) la *section 128* per consentire ai residenti dei Territori di rientrare nel computo dei cittadini e di votare nei *referendum*, c) la *section 72* che ha introdotto il limite di 70 anni per il pensionamento dei giudici federali.

³²³ In tal senso cfr. Howard C., *Australian Federal Constitutional Law*, Sidney, 1985, p.584.

Tabella 1 - Referendum svolti in Australia dal 1901 ad oggi

Anno	Numero	Ambito	Esito
1906	1	Elezioni Senato	Si
1910	2	Debiti degli Stati	Si
	3	Surplus di Entrate	No
1911	4	Commercio	No
	5	Monopoli	No
1913	6	Commercio	No
	7	Corporazioni	No
	8	Questioni industriali	No
	9	Trust	No
	10	Monopoli	No
	11	Trasporti ferroviari	No
1919	12	Poteri legislativi	No
	13	Monopoli	No
1926	14	Commercio e Industria	No
	15	Servizi essenziali	No
1928	16	Debiti degli Stati	Si
1937	17	Aviazione	No
	18	Marketing	No
1944	19	Diritti	No
1946	20	Servizi sociali	Si
	21	Marketing	No
	22	Lavoro	No
1948	23	Affitti e prezzi	No
1951	24	Comunità	No
1967	25	Parlamento	No
	26	Aborigeni	Si
1973	27	Prezzi	No
	28	Redditi	No

1974	29	Elezioni simultanee	No
	30	Procedimento di revisione costituzionale	No
	31	Elezioni	No
	32	Governo locale	No
1977	33	Elezioni simultanee	No
	34	Posti vacanti in Senato	Si
	35	Referendum	Si
	36	Pensione dei giudici	Si
1984	37	Senato	No
	38	Poteri legislativi	No
1988	39	Termine mandato parlamentare	No
	40	Elezioni	No
	41	Governo Locale	No
	42	Libertà e diritti	No
1999	43	Forma repubblicana	No
	44	Preambolo	No

I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali

I.2.1) Il Parlamento

Il Parlamento Australiano è un parlamento bicamerale asimmetrico che si compone di due Camere, la Camera dei rappresentanti ed il Senato, entrambe elette direttamente dai cittadini australiani.

Come si è già avuto modo di ricordare, la differenziazione dei due rami del Parlamento riguarda sia la composizione delle due camere, sia, sebbene soltanto in parte, le funzioni che la Costituzione attribuisce loro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, la Costituzione si preoccupa di precisare nella *section 41* che l'elettorato attivo spetta in entrambe le Camere a tutti coloro che abbiano raggiunto la maggiore età. Per quanto riguarda l'elettorato passivo, i requisiti per essere eletti alla Camera dei rappresentanti, sino all'adozione di una legge da parte del Parlamento, sono fissati nella *section 34* nel possesso della cittadinanza australiana e nell'aver compiuto il ventunesimo

anno di età (requisiti ancora oggi sufficienti); la *section* 16 prevede invece che i requisiti per essere eletto senatore debbano essere gli stessi richiesti per essere eletto deputato.

Analogamente a quanto fatto per l'elettorato passivo, la Costituzione del Commonwealth non regolamenta in dettaglio le modalità di elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti e del Senato, rimettendo al Parlamento il compito di disciplinare il sistema elettorale e prescrivendo, sino ad allora, l'uso dei sistemi elettorali dei diversi Stati della federazione.

Parimenti, la Costituzione non individua quanti membri debba avere ciascuna Camere, ma si limita a prevederne il numero minimo, rimettendo ancora una volta al Parlamento la decisione circa un loro eventuale aumento³²⁴.

Le procedure per l'elezione dei deputati e dei senatori sono molto più complicate di quanto non lo siano quelle per eleggere i loro omologhi americani. Infatti, mentre i rappresentanti degli Stati Uniti sono eletti essenzialmente tutti attraverso il sistema di “*first-past-the-post*”³²⁵, in Australia i membri del Parlamento federale vengono scelti mediante due sistemi elettorali che combinano un sistema maggioritario (quello della Camera dei rappresentanti) e uno proporzionale (quello del Senato) con l'uso del voto di preferenza alternativo.

I membri della Camera dei rappresentanti australiana, attualmente 150, durano in carica al massimo 3 anni. Ogni Stato ne elegge in proporzione al numero della popolazione (a partire da un minimo di 5) ed è diviso in tanti collegi uninominali (*electoral division*) quanti sono i rappresentanti assegnati loro³²⁶, in modo tale che in ogni collegio si elegge un solo rappresentante. Il passaggio ai collegi uninominali è stato sancito dal *Commonwealth electoral Act* del 1918, in cui si è stabilito anche che si votasse con voto di preferenza c.d. alternativo. Con questo sistema ogni elettore esprime più voti distinti. Se un candidato riceve la maggioranza assoluta di tutti i primi voti, è eletto. In caso contrario, i voti ottenuti dal candidato con il minor numero di primi voti sono distribuiti tra gli altri candidati in base alle seconde scelte dei sostenitori del candidato escluso dal conteggio e si prosegue in questo modo fino a quando un candidato non ottiene la maggioranza assoluta dei voti. Si tratta di un sistema elettorale volto ad impedire, come avviene con il sistema elettorale *first-past-the-post* o *plurality*, che venga eletto un candidato che riceve molti primi voti ma non ottiene la maggioranza di quelli espressi. Questa modalità di traduzione dei voti in seggi, peraltro,

³²⁴ Infatti, la *section* 26, prevede che uno Stato non possa avere meno di 5 deputati e la *section* 24 che il numero dei deputati non possa superare il doppio del numero dei senatori; mentre, la *section* 7, prevede che i Senatori siano 6 per ciascuno Stato.

³²⁵ Ogni elettore esprime una preferenza per il candidato che preferisce e il candidato che ottiene la maggioranza dei voti è viene eletto.

³²⁶ Nell'attuale legislatura, la 44°, in New South Wales sono stati eletti 48 deputati, nello Stato di Victoria 37, in Queensland 30, in Western Australia 15, in Southern Australia 11, in Tasmania 5 e nel Northern Territory e nell'Australian Capital Territory 2.

presenta il vantaggio di incoraggiare la presentazione di più di due candidati per collegio dato che esso attribuisce peso anche al voto espresso in favore del candidato di un partito minore.

I seggi del Senato, ad oggi, sono complessivamente 76: ogni Stato ha 12 senatori ai quali vanno aggiunti due senatori per Territorio³²⁷. Il mandato è di sei anni, ma trattandosi di una Camera permanente, si rinnova per metà ogni 3 anni, salvo che non si verifichi una *double dissolution* ai sensi della *section 57* della Costituzione³²⁸. La previsione secondo cui ogni Stato deve avere un pari numero di rappresentanti nel Senato fa emergere l'intento di farne una Camera di rappresentanza territoriale, mentre la diversa durata è volta a rafforzarne il ruolo di controllo rendendola indipendente dall'altra.

Fino al 1949, il sistema elettorale era identico a quello per eleggere la Camera dei rappresentanti, tuttavia, la previsione di un unico collegio per Stato, comportava l'assegnazione di tutti i seggi o quasi ad un unico partito. Nel 1948 si è dunque stabilito il passaggio ad un sistema proporzionale combinato con il "voto unico trasferibile". In base a questo sistema ogni elettore assegna un numero a tutti i candidati. Viene poi calcolato il numero di voti che bisogna ottenere per essere eletti dividendo il numero dei voti per il numero dei seggi da attribuire. Se si ottiene un numero di primi voti pari a tale quota si viene eletti e gli eventuali voti in eccesso sono distribuiti in base alle preferenze successive espresse da chi ha votato per il candidato eletto. Procedura questa che viene ripetuta fintanto che non vengono assegnati tutti i seggi in palio.

Questo sistema elettorale ha sicuramente condotto a diversi equilibri nei rapporti tra le due Camere.

Infatti, se prima del 1949 era più semplice che il Governo detenesse la maggioranza in entrambi i rami del Parlamento, sì da annientare il ruolo di controllo del Senato, successivamente, i seggi del Senato sono stati equamente divisi tra i sostenitori del governo e quelli dell'opposizione, facendo aumentare l'influenza politica dei partiti di opposizione e di minoranza o dei senatori indipendenti.

Da quanto detto sinora emerge evidentemente la differenza tra i due rami del Parlamento australiano, non soltanto per la diversa consistenza numerica e per la diversa durata dei mandati, ma anche per la presenza di un Senato chiamato a svolgere la funzione di camera di rappresentanza territoriale, data la pari rappresentazione al suo interno di tutti gli Stati a prescindere dal numero degli abitanti, ovvero dall'estensione territoriale di ciascuna Unità componente la Federazione. Ciononostante - come si è peraltro evidenziato nelle pagine

³²⁷ I territori hanno acquisito tale rappresentanza con l'adozione del *Senate (Representation of Territories) Act* del 1974.

³²⁸ Per assicurare questa rotazione si è prevista la divisione dei senatori in senatori a breve e a lungo termine. Va precisato che prima del 1951 in sole due occasioni i Senatori sono stati eletti tutti insieme: alle prime elezioni del 1901 e alle elezioni seguenti la *Double dissolution* del 1914.

precedenti – la modifica del sistema elettorale del Senato nel 1948 ha rivalutato il suo ruolo di camera di controllo sull'operato del Governo e ne ha altresì accentuato il funzionamento come Camera politica, mortificando invece la funzione di rappresentanza dei territori.

Dal punto di vista funzionale si deve invece rilevare come le due camere abbiano poteri quasi identici. Infatti, la Camera e il Senato godono delle medesime attribuzioni e svolgono un identico ruolo sia nel procedimento di revisione costituzionale (*section* 128), sia nel procedimento legislativo dato che si precisa che il Senato «avrà poteri uguali a quelli della Camera dei rappresentanti» ad eccezione dei disegni di legge che «assegnano entrate o fondi o impongono tasse» che non possono né “nascere” né essere emendati in Senato (*section* 53), ma che devono comunque essere approvati anche dalla Camera Alta.

Altro elemento di differenziazione delle due Camere riguarda il rapporto fiduciario che lega il Governo alla sola Camera dei rappresentanti. L'Australia ha infatti mutuato dalla madre patria inglese una forma di governo parlamentare (*Cabinet government*) in cui il partito o la coalizione che gode della maggioranza in seno alla Camera dei rappresentanti ha la facoltà di indicare il proprio leader come premier. Quest'ultimo sarà poi nominato formalmente dal Governatore generale. Proprio in considerazione del fatto che la composizione della Camera dei rappresentanti determina chi formerà il governo se ne suole parlare come “*House of Government*”. Difatti, il venir meno del sostegno della maggioranza della Camera dei Rappresentanti determina l'impossibilità per il Governo di portare avanti il suo indirizzo politico attraverso la legislazione e lo obbliga a dimettersi. Inoltre, sebbene sia vero che quando il Governo non ha la maggioranza in Senato per esso è più difficile governare ed è altrettanto vero – come si è illustrato nel par. I.1.2 - che una strenua opposizione del Senato sull'approvazione delle leggi di bilancio può anche condurre ad una crisi di governo. Questo però non significa che rispetto al rapporto fiduciario si possa parlare di una equiparazione delle funzioni delle due Camere.

L'analisi degli elementi che caratterizzano il Parlamento ha spinto la dottrina³²⁹ a ricondurre il bicameralismo australiano nella categoria degli “strong Bicameralism”. Infatti, come in Colombia, Germania, Svizzera, e Stati Uniti, le due camere possono essere definite “simmetriche” e “incongruenti”. Si parla di Camere simmetriche perché sono dotate di poteri costituzionali uguali o moderatamente disuguali e sono entrambe dotate della medesima legittimazione democratica; si parla invece di Camere incongruenti perché sono elette con metodi diversi ovvero sono concepite in modo da sovra rappresentare alcune minoranze.³³⁰ Naturalmente, un assetto di questo tipo può generare conflitti tra le due camere, considerato

³²⁹ Lijphart A., *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 1999, pp. 206-207.

³³⁰ Lijphart A., *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 1999, pp. 206-207: “Symmetrical chambers are those with equal or only moderately unequal constitutional powers and democratic legitimacy.” “Incongruent chambers” are “elected by different methods or [are] designed so as to over-represent certain minorities.”

che nessuna delle due può facilmente imporre la sua volontà all'altra. Ed è proprio questa la situazione del Parlamento del Commonwealth d'Australia, che ha avuto camere simmetriche dall'inizio della Federazione nel 1901 e camere incongruenti dopo l'introduzione, nel 1949, della rappresentanza proporzionale per l'elezione dei membri del Senato³³¹. Ad oggi è dunque possibile affermare che la Camera dei Rappresentanti e il Senato in Australia non hanno parità di poteri, ma per gli standard comparativi il Senato è un organo molto potente e il rapporto tra le due Camere può essere classificato come solo moderatamente asimmetrico; ciò anche in considerazione del fatto che entrambe sono direttamente elette dal popolo. Esempio emblematico di come la modifica del sistema elettorale del Senato abbia inciso sui rapporti tra le due Camere ed il Governo è quello dell'esperienza del governo laburista del Primo ministro Whitlam tra il 1972-1975. Quest'ultimo, non avendo mai avuto la maggioranza in Senato, ha costantemente temuto di non riuscire a portare avanti il suo programma politico. Nel corso di quei tre anni il Senato ha infatti respinto più legislazione di quanto non fosse mai accaduto nei 71 anni precedenti, determinando la grave crisi politica terminata poi con la *double dissolution* del 1975³³². Sebbene sia insolito che le crisi di governo nascano in questo modo, si tratta comunque di una modalità di far cessare l'esecutivo che stride con il modello di parlamento della tradizione Westminster. E in effetti, ciò che rende il sistema politico australiano così interessante è proprio il combinarsi di alcune delle caratteristiche essenziali del modello Westminster con altre caratteristiche che possono mettere a rischio il nucleo fondamentale di tale regime, ovvero la responsabilità del governo verso la sola Camera dei rappresentanti, l'unica che formalmente può esperire una mozione di fiducia nei confronti del Governo.

Per quanto riguarda l'organizzazione interna delle due Camere si deve evidenziare che entrambe sono dotate di un Presidente (*Speaker*).

Lo *speakership* è l'ufficio più importante nella Camera dei Rappresentanti, poiché secondo quanto previsto dalla *section 35* della Costituzione la Camera dei Rappresentanti, non può svolgere alcuna attività senza aver eletto il presidente della Camera³³³. Il procedimento per l'elezione dello *speaker* è disciplinato in dettaglio negli *standing order* della Camera che

³³¹ Cfr. Lijphart A., *Australian Democracy: Modifying Majoritarianism?* in *Australian Journal of Political Science*, Vol. XXXIV, 1999, pp. 313-326, in cui si evidenzia che «Le due camere sono anche chiaramente incongruenti nella loro composizione. Esse erano già state ricondotte nella categoria dei bicameralismi forti a causa della paritaria rappresentazione degli Stati in Senato nonostante la diversa densità della popolazione -una caratteristica questa di molti sistemi federali. La differenza nei metodi di elezione (...) ha reso le due Camere ancora più diverse nella composizione e ha rafforzato la loro incongruenza. Il sistema del voto unico trasferibile ha quindi avuto l'effetto di rafforzare il bicameralismo e anche il carattere federalista della democrazia australiana sulla seconda dimensione».

³³² Solomon D., (*Inside the Australian Parliament*, Allen & Unwin, 1978, p. 9).

³³³ L'attuale Speaker è l'On. Tony Smith MP, Membro per Casey, Victoria, che è stato eletto Speaker il 10 Agosto, 2015.

prevedono l'elezione a scrutinio segreto all'inizio della legislatura. Sebbene la carica di presidente della Camera bassa in Australia sia stata a lungo considerata una nomina politica, gli *speakers* che si sono succeduti nel corso del tempo hanno cercato di adempiere alle loro funzioni con imparzialità, mostrando un certo distacco rispetto alle attività del governo. Per quanto riguarda le funzioni, il Presidente è il portavoce della Camera (da qui deriva il nome *speaker*) nei rapporti con le altre parti del Parlamento ovvero il Senato e la Regina (rappresentata dal governatore generale), con l'esecutivo e la magistratura. Tutte le Comunicazioni ufficiali provenienti o dirette alla Camera dei rappresentanti sono firmate da (o indirizzate a) lui. Il Presidente riceve inoltre delegazioni di altri parlamenti per conto della Camera; presiede le sedute e assicura che esse siano condotte in modo ordinato e secondo le disposizioni della Costituzione, degli *standing orders* e delle *practise* della Camera bassa. In considerazione del suo ruolo di vigilanza egli normalmente non partecipa al dibattito e non vota in Aula, tranne l'ipotesi in cui ci sia parità di voti (*section 40*).

Anche il Senato, prima di procedere all'espletamento di qualsiasi altra attività, deve scegliere un senatore che svolga il ruolo di Presidente (*section 17*). Il suo mandato scade, infatti, normalmente dopo l'elezione dei Senatori (ovvero ogni 3 anni dato che la metà dei membri del Senato viene eletta ogni 3 anni, sebbene il mandato sia di 6). Si tratta di una votazione a scrutinio segreto e il candidato che ha il maggior numero di voti viene dichiarato eletto. Le funzioni che esso è chiamato a svolgere sono tendenzialmente le stesse che svolge il Presidente della Camera. L'unica differenza sta nel fatto che essendo un senatore, il Presidente è anche il rappresentante di uno degli Stati o territori del Commonwealth, e il suo voto pesa come quello di un qualsiasi altro senatore (*section 23*). Difatti, se il Presidente non fosse in grado di esprimere il proprio voto, la rappresentanza paritaria degli Stati stabilita dalla Costituzione sarebbe intaccata. Va rilevato come questo aspetto determini una maggior difficoltà per il Presidente del Senato di esercitare le funzioni del suo ufficio in modo imparziale³³⁴.

Gli *Standing order* di entrambe le Camere prevedono la possibilità di istituire commissioni parlamentari, ovvero gruppi di deputati o senatori (o entrambi nel caso di commissioni congiunte) nominati da una o entrambe le Camere del Parlamento per svolgere compiti specifici. La dimensione delle Commissioni varia da un minimo di 7 ad un massimo di 34 membri. Sono normalmente composte da membri provenienti dai diversi partiti in proporzione alla consistenza numerica di ciascun gruppo. Di conseguenza, in particolare alla

³³⁴ Aspetto questo evidenziato dal primo Presidente del Senato, Baker, nel 1904: «The difficulties of the dual position which I am called upon to fill are very great, and I ask that allowances may be made for me. In the first place, I have to perform the ordinary duties of a President or a Speaker, and in the second place, under our Constitution, I have to give not a casting vote, but a deliberative vote when, as it sometimes happens, party feeling runs high. The difficulty of reconciling these dual positions is very great», Commonwealth Parliamentary Debates, 2 March 1904, p. 6.

Camera dei rappresentanti, i membri del governo sono in genere una maggioranza in ciascuna commissione. In questo caso sono presiedute da un membro del governo e hanno un membro dell'opposizione come vice presidente; i membri di ciascuna commissione, i cui nomi vengono poi indicati dai rispettivi funzionari di partito (c.d. *party whip*), sono invece scelti o eletti all'interno dei partiti politici.

In generale è possibile individuarne tre tipi di commissione: a) le commissioni permanenti ovvero quelle commissioni nominate per l'intera legislatura che, solitamente, vengono ripristinate dopo ogni elezione e hanno il compito di indagare, esaminare e riferire su tutte le questioni che sono loro sottoposte, compresa la legislazione. Si tratta di commissioni specializzate per area tematica e coprono la maggior parte dei settori di attività del governo federale. Alla Camera attualmente sono 15³³⁵ mentre al Senato sono 20³³⁶.

b) Le commissioni non permanenti, c.d. *select committees*, nominate in caso di necessità per uno scopo specifico e per un tempo limitato. Vi rientrano le commissioni miste paritetiche composte da membri di entrambi i rami del Parlamento per lavorare insieme sulla stessa materia.

c) Le commissioni interne che hanno funzioni relative ai poteri e alle procedure interne delle Camere.

Le commissioni sono particolarmente importanti perché, per loro tramite, le Camere riescono a controllare più efficacemente l'operato del Governo. A tal fine, la legge che le istituisce le dota di penetranti poteri di indagine: ad esempio, le commissioni possono chiedere informazioni a persone (in particolare ai funzionari pubblici) e richiedere documenti anche per verificare come il Governo gestisca i fondi ed eroghi servizi; possono sorvegliare la spesa di denaro pubblico nonché chiamare il Governo a giustificare determinate decisioni amministrative.

Le Commissioni possono inoltre contribuire ad una migliore informazione delle politiche e dei processi legislativi, fornendo ai membri delle Camere i risultati delle loro indagini.

Per quanto riguarda poi le modalità di svolgimento delle inchieste, è interessante evidenziare come le stesse si aprano con la pubblicizzazione sulla stampa dell'oggetto dell'inchiesta con il contestuale invito alle persone e alle organizzazioni di inviare opinioni e osservazioni per

³³⁵ Agricoltura e industria; stanziamenti e amministrazioni; economia formazione e occupazione; ambiente; salute; affari indigeni; infrastrutture e delle comunicazioni; petizioni; privilegi e interessi dei deputati; procedura; pubblicazioni; selezione; politica sociale e giuridica; tasse e reddito. Per un approfondimento sulle attività svolte dalle Commissioni <http://www.aph.gov.au/committees>

³³⁶ Stanziamenti e personale; aspetti della pubblica amministrazione del Queensland connessi agli affari del governo federale; affari comunitari; economia; formazione e occupazione; ambiente e comunicazione; finanza e pubblica amministrazione; affari esteri, della difesa e del commercio; salute; affari giuridici e costituzionali; rete nazionale a banda larga; privilegi; procedura; pubblicazioni, regolamenti e ordinanze; affari rurali e regionali dei trasporti; esame dei disegni di legge; selezione dei disegni di legge; interessi dei senatori; turbine eoliche. Per un approfondimento sulle attività svolte dalle Commissioni <http://www.aph.gov.au/committees>

iscritto. In questo modo si attribuisce a chiunque la possibilità di presentare una memoria scritta e di inviarla alla Commissione che, dopo aver esaminato le osservazioni scritte ricevute, può invitare i presentanti a discuterle in una audizione pubblica. Le commissioni possono, inoltre, organizzare seminari, incontri pubblici, *focus group*, tavole rotonde e incontri informali per ascoltare le opinioni e le idee degli esperti e della comunità. Come del resto possono disporre ispezioni in luoghi che abbiano una qualche rilevanza per le inchieste.

Dopo aver esaminato tutte le risultanze dell'attività istruttoria, le commissioni preparano una relazione contenente le conclusioni e le raccomandazioni, e le presentano alla Camera (o a entrambe le Camere, nel caso in cui si tratti di commissioni bicamerali).

Tranne il caso di inchieste che interessano l'amministrazione o le procedure delle camere stesse, le relazioni delle Commissioni di solito riguardano l'azione di governo (ad esempio, l'introduzione di una legislazione). In questi casi il Governo è tenuto a rispondere alle osservazioni in una relazione scritta che, nella prassi degli ultimi anni, è stata presentata entro tre mesi dal deposito della relazione in Parlamento³³⁷.

Per quanto riguarda, infine, lo *status* di parlamentare, come in altri parlamenti si prevedono una serie di immunità e diritti speciali necessari per garantire l'autonomia e l'indipendenza dei membri delle due Camere nell'esercizio delle loro funzioni. In particolare la *section 49* della Costituzione prevede che, fino a quando il Parlamento non disponga diversamente, i poteri, i privilegi e le immunità del Senato e della Camera dei rappresentanti sono quelli della Camera dei Comuni britannica. Ciò che non è stato fatto sino al 1987 quando il Parlamento federale ha approvato il *Parliamentary privileges Act*. Tra le immunità che questa legge accorda ai membri di entrambi i rami del parlamento, vi è in particolare il privilegio c.d. della libertà di parola, assimilabile alla insindacabilità italiana. Tale prerogativa – ereditata nel 1901 dalla Camera dei Comuni - è spesso descritta come la più importante tra le immunità accordate ai parlamentari ed è disciplinata nell'art. 16 della legge poc'anzi citata. Tale articolo individua, in particolare, quali sono le dichiarazioni dei parlamentari che non possono essere sindacate includendovi tutte quelle poste in essere nel corso di un procedimento parlamentare, sì da impedire che coloro che prendono parte ad un dibattito in Parlamento possano essere perseguiti per il contenuto delle loro affermazioni. Si tratta di un privilegio necessariamente accordato ai membri delle Camere per consentire loro di affrontare qualsiasi questione senza temere delle eventuali conseguenze legali.

È interessante evidenziare che sia alla Camera dei rappresentanti con una delibera del 1997, sia al Senato con una risoluzione del 1988, si è attribuita ai cittadini offesi dalle dichiarazioni diffamatorie dei parlamentari la possibilità di replica. In entrambi i casi, i cittadini offesi

³³⁷ In realtà il tempo a disposizione del Governo è più lungo: ad esempio nel 2010 la Camera dei rappresentanti ha approvato una risoluzione in cui si chiede al governo di rispondere alle relazioni delle commissioni entro sei mesi dalla loro presentazione.

possono inviare le loro osservazioni al Presidente di una delle due Camere. Quest'ultimo, qualora la richiesta non risulti banale, frivola, vessatoria o offensiva, la invia alla Commissione dei privilegi e degli interessi dei deputati (*Committee of Privileges and Members' Interests*) la quale, qualora lo ritenga opportuno, può chiedere che eventuali rettifiche vengano pubblicate nei resoconti parlamentari.

Si deve altresì rilevare che il privilegio della libertà di espressione non riguarda soltanto i membri del Parlamento, ma vale anche per tutti coloro che prendono parte al procedimento riguardando dunque, anche coloro che vengono sentiti durante l'attività istruttoria delle commissioni.

Vi sono poi una serie di altri privilegi "minori". Ad esempio, deputati e senatori non possono essere obbligati a presentarsi come testimoni in processi nei cinque giorni che precedono e nei cinque giorni che seguono le sedute, né possono – in questo lasso di tempo – essere arrestati o chiamati a partecipare ad un giudizio civile. Tale immunità, peraltro, riguarda anche coloro che, pur non essendo membri delle Camere, sono stati chiamati per essere sentiti in commissione. Tra i privilegi figura poi l'esenzione dei parlamentari e dei membri del personale dal servizio giuria. Si tratta di immunità secondarie che trovano la loro ragion d'essere nel fatto che la partecipazione alle sedute parlamentari assume maggiore importanza rispetto agli altri obblighi che spetterebbero loro come cittadini. Questo dunque non esclude che i parlamentari possano essere chiamati a svolgere le summenzionate attività al di fuori del limite temporale ivi indicato, come – del resto – non esclude che i parlamentari possano essere soggetti ad azione penale.

Il *Parliamentary privileges Act* attribuisce inoltre ad ogni Camera il potere di giudicare i reati o gli oltraggi³³⁸ commessi da persone (fisiche o giuridiche) che vadano ad interferire con il loro funzionamento. Nello svolgere tale attività ogni Camera ha il potere di infliggere rimproveri, disporre l'arresto o comminare ammende³³⁹. La fase istruttoria di tali "giudizi",

³³⁸ Si tratta di comportamenti che corrispondono agli oltraggi alla Corte che si possono configurare durante un giudizio. Sono definiti dall'art 4 della legge del 1987 come «*Conduct (including the use of words)...[which] amounts, or is intended or likely to amount, to an improper interference with the free exercise by a House or committee of its authority or functions, or with the free performance by a member of the member's duties as a member*». Al Senato, in una risoluzione del 1988, è stata inoltre individuata una lista di comportamenti, comunque non esaustiva, che possono essere qualificati come oltraggi al parlamento quali ad esempio: «*interference with the authority of the Senate or a committee; interference with a senator performing his duty as a senator; disturbance of the Senate; false report of proceedings; interference with a witness; and obstruction of a Senate inquiry*».

³³⁹ Il *Parliamentary Privilege Act* attribuisce alle Camere il potere di imporre la pena della reclusione per un periodo non superiore a sei mesi ovvero di infliggere una multa non superiore a \$ 5.000 nei confronti di una persona fisica, o non superiore a \$ 25.000 nei confronti di persone giuridiche. Né la Camera dei Rappresentanti, né il Senato hanno mai imposto una multa, mentre, in una sola occasione, precisamente nel 1955, la Camera dei Rappresentanti ha disposto l'incarcerazione dei signori Fitzpatrick e Browne per un periodo di tre mesi, giudicati colpevoli per aver pubblicato informazioni destinate a influenzare e intimidire un parlamentare nella svolgimento della sua funzione.

viene svolta dalla Commissione dei privilegi e degli interessi istituita presso ciascuna Camera. Spetta poi alla Camera il compito di decidere alla luce delle risultanze istruttorie – che comunque non sono vincolanti - contenute nella relazione della Commissione. Sebbene tradizionalmente, le Commissioni si riuniscano in privato, alla Camera è stata modificata la procedura durante un'indagine nel 1986-87 in materia di divulgazione non autorizzata di materiale relativo a una commissione congiunta. Nel corso di tale inchiesta, per la prima volta, le prove sono state acquisite in pubblico e ad i testimoni è stato attribuito il diritto di farsi assistere da un consulente legale. Inoltre, nel dicembre del 2000 il Parlamento ha approva una mozione volta ad autorizzare la pubblicazione di tutte le prove e i documenti acquisiti in via riservata trascorsi 30 dalla loro acquisizione.

1.2.1.2) Disaccordo tra le Camere e double dissolution

L'aver attribuito sostanzialmente un pari ruolo nell'ambito del procedimento legislativo alla Camera dei rappresentanti e al Senato ha spinto i padri costituenti ad inserire in Costituzione un rimedio nel caso in cui le due Camere si trovassero in disaccordo sull'approvazione di un progetto di legge per evitare lo stallo decisionale che una situazione di questo tipo avrebbe potuto determinare. Dato, questo, che emerge chiaramente dai resoconti ufficiali dei dibattiti tenutesi durante l'*Australian Federal Convention* del 1897, in cui si legge che «... *having called into existence two strong houses, and especially a senate the like of which will not be found in any constitution that is in existence, or has ever been in existence in the world, we ought to make provision for great, important, probably historical occasions when those two coordinate houses may be brought into serious conflict ... Now in an ordinary constitution, where we have an upper house not elected by the people, or not elected on the same basis as the lower house, that second chamber would be disposed to yield to the pressure of the lower chamber elected on a popular basis; but here, where we are creating a senate which will feel the sap of popular election in its veins, that senate will probably feel stronger than a senate or upper chamber which is elected only on a partial franchise, and, consequently, we ought to make provision for the adjustment of disputes in great emergencies*»³⁴⁰. O ancora che «...*in the constitution as framed there is bound to be conflict between the two houses...It is a contingency that a wise man would provide for so as to frame a constitution which will bend and not break. It would be a terrible state of affairs in future if we provided a constitution so rigid, that unconstitutional means would have to be adopted by the people to give expression to their wishes. Surely wise men entrusted with the task of framing a constitution... would*

³⁴⁰ John Quick, *Australasian Federal Convention*, Sydney, 1897, Official Record of Debates, p. 552.

*provide some constitutional means by which, in the face of inevitable conflict... legislative deadlocks may be ended, and the people themselves may give expression to their opinions»*³⁴¹.

Si è dunque deciso di introdurre tale rimedio alla *section 57*, inserendo una procedura che – non essendo prevista in nessuna delle Costituzioni allora esistenti – rappresentava, al tempo, una grande innovazione, soprattutto perché tale disposizione prevede la possibilità di sciogliere entrambe le Camere e di indire nuove elezioni generali.

L'art. 57 dispone infatti che «Se la Camera dei rappresentanti approva una proposta di legge ed il Senato la respinge o manca d'approvarla, o l'approva con emendamenti nei quali la Camera dei rappresentanti non intenda convenire, e se dopo un termine di tre mesi la Camera dei rappresentanti, nella stessa o nella susseguente sessione, approva nuovamente la proposta medesima con o senza qualsiasi emendamento deliberato, suggerito o ammesso dal Senato e il Senato la respinga o manchi di approvarla o l'approvi con emendamenti nei quali la Camera dei rappresentanti non intenda convenire, il Governatore generale può sciogliere il Senato e la Camera dei rappresentanti simultaneamente. Tale scioglimento non potrà aver luogo entro i sei mesi antecedenti alla normale dissoluzione della Camera dei rappresentanti per scadenza di termine.

Se dopo lo scioglimento la Camera dei rappresentanti torna ad approvare la proposta di legge con o senza qualsiasi emendamento deliberato, suggerito o ammesso dal Senato, e il Senato la respinga o manchi di approvarla o lo approvi con emendamenti nei quali la Camera dei rappresentanti non intenda convenire, il Governatore generale può convocare in seduta comune i membri del Senato e della Camera dei rappresentanti.

I membri presenti a questa seduta plenaria potranno deliberare e voteranno insieme sulla proposta di legge, quale è stata da ultimo approvata dalla Camera dei rappresentanti, e sopra gli emendamenti, se ve ne siano, che siano stati introdotti dall'una Camera e non approvati dall'altra; gli emendamenti approvati dall'assoluta maggioranza del numero totale dei membri del Senato e della Camera dei Rappresentanti si considerano come adottati; se la proposta di legge, con gli emendamenti, così adottati, è approvata dall'assoluta maggioranza del numero totale dei membri del Senato e della Camera dei rappresentanti dovrà considerarsi come debitamente deliberata dalle due Camere del Parlamento e sarà presentata al Governatore generale per l'approvazione della Regina».

Dalla nascita del Commonwealth australiano la procedura descritta nella *section 57* è stata utilizzata in sei occasioni: nel 1914, nel 1951, nel 1974, nel 1975, nel 1983 e nel 1987. Peraltro, soltanto una volta, precisamente nel '74, il disegno di legge che condusse alle

³⁴¹ Hon JH Carruthers, Australian Federal Convention, Sydney, 1897, Official Record of Debates, p. 543.

dissoluzioni è poi diventato legge dopo lo svolgimento della seduta comune delle due Camere di cui ai par. 2 e 3 della *section 57*.

Lo scioglimento simultaneo del 1914. Le elezioni politiche del 1913 per la Camera dei Rappresentanti e quella periodica per il Senato fecero sì che il nuovo governo liberale guidato da J. Cook avesse una maggioranza risicata alla Camera ma fosse in minoranza al Senato. Queste circostanze portarono nell'anno successivo al simultaneo scioglimento delle due Camere. Precisamente, lo scioglimento fu determinato dal mancato accordo sul *Government Preference Prohibition Bill*. Il disegno di legge era stato infatti approvato dalla Camera il 18 novembre 1913, per poi essere respinto al Senato l'11 Dicembre del 1913; nella sessione successiva la proposta di legge venne nuovamente approvata dalla Camera il 28 maggio 1914 e di nuovo respinta dal Senato il 28 maggio 1914. La decisione del Governatore Generale di procedere alla doppia dissoluzione venne resa pubblica dal Primo ministro il 10 giugno del 1914. Secondo il Governatore, infatti, "*Parliament was unworkable, that it was impossible to manage efficiently the public business...*". Tale decisione fu all'epoca oggetto di aspre critiche da parte dell'opposizione dato che la legge che il Governo voleva approvare non era di vitale importanza: precisamente, si sosteneva che solo l'eventuale mancata approvazione di misure finanziarie, rendendo impossibile al governo di portare avanti il proprio indirizzo politico, avrebbe potuto condurre al doppio scioglimento. Tale approccio, peraltro, sembrava essere supportato dall'opinione del Capo della Corte di Giustizia Griffith, secondo il quale per esercitare il potere di scioglimento, non era sufficiente che si verificassero le condizioni descritte nella *section 57*, ma – trattandosi di un potere straordinario – era necessario che si trattasse di un disegno di legge di fondamentale importanza ovvero che si fosse in presenza di un vero e proprio stallo decisionale. Il governatore Generale decise tuttavia di procedere comunque allo scioglimento il 30 giugno 1914, ritenendo che la disposizione contenuta nella *section 57* potesse essere applicata a qualsiasi progetto di legge³⁴². Le elezioni si tennero il 5 settembre e determinarono la vittoria del *Labour Party* guidato da Andrew Fisher sia alla Camera dei rappresentanti sia al Senato. Di conseguenza, dopo le elezioni, il disegno di legge non venne ripresentato.

Lo scioglimento simultaneo del 1951. Le elezioni generali per la Camera dei Rappresentanti e l'elezione periodica per il Senato tenutasi il 10 Dicembre del 1949 - le prime svolte con il nuovo sistema elettorale per il Senato – determinarono la vittoria del *Liberal Party* alla Camera, ma, in conseguenza della transizione ancora incompiuta dal vecchio metodo di elezione, in minoranza al Senato. I due rami del Parlamento si trovarono perciò presto in disaccordi circa l'approvazione del *Commonwealth Bank Bill*. Tuttavia, questa volta il Governatore Generale aveva proceduto al doppio scioglimento, benché in "seconda lettura" il

³⁴² Conformemente a tale impostazione cfr. Quick J., Garran R.R., *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Sidney, 1901, 685.

capo dell'opposizione al Senato, il senatore Ashley, avesse deferito il disegno di legge all'esame di una commissione ristretta che, secondo le intenzioni, avrebbe dovuto riferire al Senato entro quattro settimane. Il doppio scioglimento del 1951 ha dunque determinato delle polemiche da parte dell'opposizione poiché formalmente non poteva dirsi che il disegno di legge "non fosse riuscito a passare" in Senato. In proposito, però, il Governatore generale, aderendo alle posizioni espresse dall'allora Primo Ministro Menzies, ha dichiarato che fosse evidente l'intenzione del Senato di utilizzare ogni espediente per evitare di prendere una decisione e che ciò equivallesse, in sostanza, ad un rifiuto ovvero ad una modifica inaccettabile ed integrasse, dunque, i requisiti richiesti dalla *section 57*. La nomina del comitato ristretto alla fine della "seconda lettura" rappresentava la prova della volontà del Senato di ritardare la decisione sul disegno di legge, e costituiva chiaramente un'ipotesi di mancata approvazione³⁴³. Dopo lo svolgimento delle elezioni seguite al doppio scioglimento, il Partito Liberale ottenne la maggioranza in entrambi i rami del Parlamento e il disegno di legge fu ripresentato e approvato seguendo il procedimento legislativo ordinario.

Lo scioglimento simultaneo del 1974. Le circostanze che hanno condotto allo scioglimento dell'11 aprile 1974 risultano insolite rispetto alle precedenti *double dissolution* per diversi motivi. In primo luogo, il parere del Consiglio dei Ministri di procedere al "doppio scioglimento" non derivò immediatamente dal disaccordo sulla legislazione, ma dalla decisione dei partiti di opposizione (*Liberal* e *Country Party*), di non procedere alla seconda lettura fino allo svolgimento dell'elezione periodica del Senato, fissata per il 18 maggio 1974. In secondo luogo, mentre le dissoluzioni simultanee del 1914 e il 1951 erano state concesse in base alla mancata approvazione di un unico disegno di legge, quella del 1974 sulla base di ben sei disegni di legge. In terzo luogo, perché dopo le elezioni simultanee continuò ad esserci disaccordo tra le Camere e, per approvare la legge, è stata disposta la seduta congiunta di cui ai par. 2 e 3 della *section 57*. Infatti, le elezioni generali delle Camere del 18 maggio 1974 non hanno risolto la situazione politica che aveva condotto al loro svolgimento. Il Governo ALP aveva infatti mantenuto la maggioranza nella Camera dei Rappresentanti, anche se in misura ridotta, mentre la situazione del partito al Senato era rimasta sostanzialmente inalterata. La sessione del nuovo Parlamento si riaprì quindi concentrando i

³⁴³ Sul punto si segnala la posizioni del Solicitor-general Sir Robert Garran. Quest'ultimo - dopo aver individuato i diversi modi per ritardare l'approvazione di un disegno di legge (si può deferire al un comitato ristretto; si può rinviare più volte la discussione; si possono irragionevolmente allungare i tempi della discussione), e dopo aver precisato che la *section 57* non può essere interpretata in modo tale da vanificare l'eguale peso nel procedimento di approvazione delle leggi che la *section 53* attribuisce alle due Camere - ha affermato che la mancata approvazione o l'inserimento di emendamenti inaccettabili di cui si alla *section 57* possono essere rappresentate anche dall'adozione di procedure parlamentari volte ad evitare che si palesi formalmente l'opposizione del Senato all'approvazione della legge. Cfr. Evans H., *Odgers' Australian Senate Practice*, Canberra 2008, p.557.

lavori sui sei progetti di legge che avevano causato lo scioglimento simultaneo. Dato che, ancora una volta, non erano riusciti a passare in Senato in seconda lettura, il Governatore generale convocò una seduta comune per il 6-7 agosto del 1974 e, grazie alla maggior consistenza numerica della Camera dei rappresentanti, il governo riuscì a far approvare i sei disegni di legge.

Lo scioglimento simultaneo del 1975. Nell'anno successivo, le diverse maggioranze presenti nei due rami del Parlamento hanno amplificato la crisi parlamentare già presente prima della doppia dissoluzione del 1974. Emblematico di ciò è il fatto che entro la fine dell'anno il disaccordo tra le Camere interessò ben tre disegni di legge (l'*Health Insurance Levy Assessment Bill* del 1974; l'*Health Insurance Levy Bill* del 1974; e l'*Income Tax International Agreements Bill* del 1974) e che, quando le Camere vennero sciolte, l'11 Novembre 1975, il totale dei disegni di legge sui quali le Camere non erano riuscite ad accordarsi erano 21. Tra questi figuravano leggi che – come si è già avuto modo di dire – riguardavano lo stanziamento di fondi per finanziare i servizi ordinari del Governo. Nell'ottobre del 1975 l'opposizione aveva infatti annunciato che i suoi membri al Senato avrebbero votato contro la *Loan Bill* del 1975, l'*Appropriation Bill* (No. 1) del 1975-76 e l'*Appropriation Bill* (No. 2) del 1975-76. A fronte di tale comportamento il Primo Ministro rispose con una risoluzione che la Costituzione e le convenzioni costituzionali attribuivano alla Camera dei Rappresentanti e al Governo da essa espresso il controllo delle misure fiscali e monetarie e che l'azione minacciata dal Senato costituiva una grave violazione dei ruoli assegnati alle Camere del Parlamento in relazione a tali misure finanziarie. Lo scambio di opinioni tra il Primo ministro e il Leader dell'opposizione al Senato proseguì, sino a quando, l'11 novembre del 1975 il Governatore Generale – preoccupato per lo stato di paralisi in cui si trovavano le due Camere – dimise il Primo ministro e incaricò il leader dell'opposizione di formare un governo tecnico che sarebbe dovuto rimanere in carica fintanto che il popolo non si fosse espresso. Per spiegare il proprio comportamento, il Governatore rilasciò una dichiarazione in cui sostanzialmente riproduceva le considerazioni contenute nella lettera che il Presidente della Corte Suprema Barwick gli aveva inviato il giorno precedente, in cui si illustrava il ruolo del Senato nel disegno delineato dalla Costituzione. Precisamente, il Governatore illustrò che in considerazione del fatto che “*The Parliament consists of two houses, the House of Representatives and the Senate, each popularly elected, and each with the same legislative power, with the one exception that the Senate may not originate nor amend a money bill (...) the Senate has constitutional power to refuse to pass a money bill; it has power to refuse supply to the Government of the day*”. Di conseguenza, “*a Prime Minister who cannot ensure supply to the Crown, including funds for carrying on the ordinary services of Government,*

must either advise a general election (of a kind which the constitutional situation may then allow) or resign”³⁴⁴.

Lo scioglimento simultaneo del 1987. Confrontato con gli scioglimenti simultanei precedenti, quello del giugno 1987, risulta abbastanza semplice: è stato infatti determinato dalla mancata approvazione da parte del Senato in due deliberazioni (conformemente a quanto richiesto dalla *section 57*) di un singolo disegno di legge, l'*Australian Card Bill*, la cui approvazione era - senza alcun dubbio - di fondamentale importanza per il Governo, rappresentando parte integrante della riforma fiscale che esso voleva portare avanti. Ciononostante, dato che dopo le elezioni generali le maggioranze nei due rami del Parlamento rimasero pressoché inalterate, il Governo, decise di ritirare il disegno di legge.

La breve analisi dei doppi scioglimenti che nel corso del tempo hanno interessato il Parlamento australiano consente di porre in essere alcune considerazioni. In primo luogo, è evidente che la procedura di cui alla *section 57* non garantisce la risoluzione del “disaccordo” tra le Camere. È infatti possibile che, dalle elezioni generali indette dopo il doppio scioglimento emergano maggioranze diverse nei due rami del Parlamento. In secondo luogo è opportuno evidenziare che l’interpretazione data a tale disposizione e il cattivo uso fattone da parte dei Primi ministri, ne hanno allargato l’ambito di applicazione sino a snaturare la funzione per cui era stata pensata. Sembra, infatti, potersi affermare che il doppio scioglimento possa essere concesso su un numero piuttosto ampio di disegni di legge; che non vi sia alcun limite di tempo per chiedere lo scioglimento dopo la mancata approvazione del disegno di legge e che, dunque, sia possibile creare una sorta di “magazzino” di disegni di legge da usare per chiedere il doppio scioglimento; che, in pratica, qualsiasi attività del Senato (come ad esempio il deferire l’analisi di un disegno di legge ad un comitato ristretto) può essere interpretata come “mancata approvazione” ai fini del doppio scioglimento; e, infine, che il Primo Ministro, per chiedere il doppio scioglimento, non debba dimostrare di avere l’intenzione di ripresentare dopo le elezioni i disegni di legge che hanno determinato la situazione di stallo. Di fatto, quindi, l’uso che è stato fatto della previsione contenuta alla *section 57* ha attribuito al Governo un potere di scioglimento del Senato, che non era mai stato destinato ad avere e che consente al Governo – usando la minaccia del doppio scioglimento – di controllarne l’operato.

In verità, come è stato evidenziato dalla dottrina³⁴⁵, la doppia dissoluzione è un potere straordinario che rientra nella categoria del c.d. *reserve powers* del Governatore e che dovrebbe essere usato soltanto in occasioni urgenti o particolarmente importanti che coinvolgono questioni epocali di politica legislativa. Secondo alcuni sarebbe dunque opportuno procedere ad una riforma della *section 57* sì da limitare il potere del Primo ministro

³⁴⁴ Evans H., *Odgers’ Australian Senate Practice*, Canberra 2008, pp. 569-570.

³⁴⁵ Quick J., *The Legislative Powers of the Commonwealth and the States of Australia*, 1919, p. 641

di chiedere il doppio scioglimento per motivi di convenienza politica. A tal fine, si dovrebbe dunque introdurre un limite al numero di misure che possono essere oggetto di una richiesta di doppio scioglimento da parte del Primo ministro; si dovrebbero fissare termini entro i quali il Primo ministro può chiedere il doppio scioglimento dopo che un disegno di legge non sia stato approvato dal Senato; e, infine, ai fini della concessione del doppio scioglimento, il Primo ministro dovrebbe, non soltanto garantire che l'approvazione di un determinato disegno di legge sia di fondamentale importanza per il Governo, ma anche dimostrare l'intenzione di ripresentare quel disegno di legge nel caso di sua riconferma successiva alle elezioni generali. Di fatto, però, si è avuto un unico tentativo di riforma nell'ottobre 2003.

GRAFICO ESPLICATIVO DEL PROCEDIMENTO VOLTO A RISOLVERE UN EVENTUALE DISACCORDO TRA LE CAMERE

SECTION 57



1.2.1.3) I partiti parlamentari

In Australia, come in Inghilterra, non si parla di gruppi parlamentari, ma di partiti parlamentari. Tale espressione indica i partiti che hanno almeno un rappresentante in Parlamento.

I partiti parlamentari non sono disciplinati in Costituzione³⁴⁶, ciononostante la loro esistenza ha caratterizzato e influenzato in maniera determinante il funzionamento di entrambi i rami del Parlamento. I partiti politici, peraltro, non sono formalmente riconosciuti nemmeno negli *standing orders* di Camera e Senato, sebbene sia evidente il ruolo che essi giocano nella formazione del governo e dell'opposizione.

L'assenza di una regolamentazione dei partiti parlamentari non ha impedito che essi assumessero un ruolo chiave nel concreto funzionamento di Camera e Senato. Infatti, la disciplina di partito che lega i membri eletti nelle fila di un determinato schieramento politico, è così forte che parte della dottrina si è riferita al Commonwealth come ad un sistema di governo di partito³⁴⁷.

La fedeltà al partito è tale nel sistema australiano che, generalmente, rappresentanti e senatori votano conformemente alle indicazioni provenienti dal partito ovvero della coalizione di cui sono membri, salvo che non sia il partito stesso a lasciare che i propri membri votino secondo coscienza. In sostanza, al di là della presenza di sanzioni più o meno forti all'interno dello statuto del partito – sicuramente più incisive all'interno del *Labour Party* rispetto a quelle previste in seno alla coalizione anti Labour - , se l'esponente di un partito non segue le sue direttive nella votazione di questioni particolarmente importanti, rischia seriamente di perdere il supporto del gruppo di appartenenza e di compromettere una sua possibile rielezione.

Tutti i partiti svolgono con cadenza settimanale riunioni, solitamente quando le Camere non sono in seduta. Gli atti delle riunioni di partito sono confidenziali e le discussioni ivi svolte non sono normalmente rese pubbliche. Questi incontri sono il luogo in cui si svolge la discussione sulla politica di partito, sull'attività parlamentare e sulla tattica e la posizione che il partito terrà in parlamento; sono altresì il luogo per risolvere dispute interne al partito, per eleggere i dirigenti, e per comunicare ed eventualmente fare pressione sui Leader di partito.

³⁴⁶ Si deve precisare che fino al 1977 i partiti non erano minimamente menzionati nella Carta costituzionale. Il loro riconoscimento in Costituzione si è avuto con la modifica della *section 15* relativa alla procedura volta a sostituire gli eventuali seggi vacanti del Senato.

³⁴⁷ Cfr. Thomson E., The "Washminister" mutation, in Weller P. – Jaensch D, Responsible Government in Australia, Richmond, Victoria: Drummond, 1980, p.37 in cui si afferma che "It is the fight in the party room, not on the floor of the house, that is the heart of our system. It is in the party room, not on the floor of the house, that changes in the leadership occur—that prime ministers are forced to yield, that ministers are forced to resign portfolios. The cabinet is not a committee of parliament but a committee of the governing party or parties. Party discipline in the lower house is possible because of the deals done in the backrooms of the party. Sharing of power occurs not between executive and legislature but between the party and its leaders".

Tali riunioni nel Partito Laburista sono comunemente note come *caucus meeting*, mentre negli altri partiti si suole parlare di *party room*.

Il partito laburista australiano si caratterizza perché i suoi membri si impegnano formalmente a seguire le direttive del partito e a rispettare le disposizioni contenute nel *Constitution and Rules of the Australian Labour Party*³⁴⁸. In sostanza, i parlamentari laburisti si obbligano ad osservare le decisioni adottate dalla maggioranza del *caucus* del partito parlamentare su tutte le questioni che devono essere affrontate in Parlamento, pena l'espulsione dalle fila del partito.

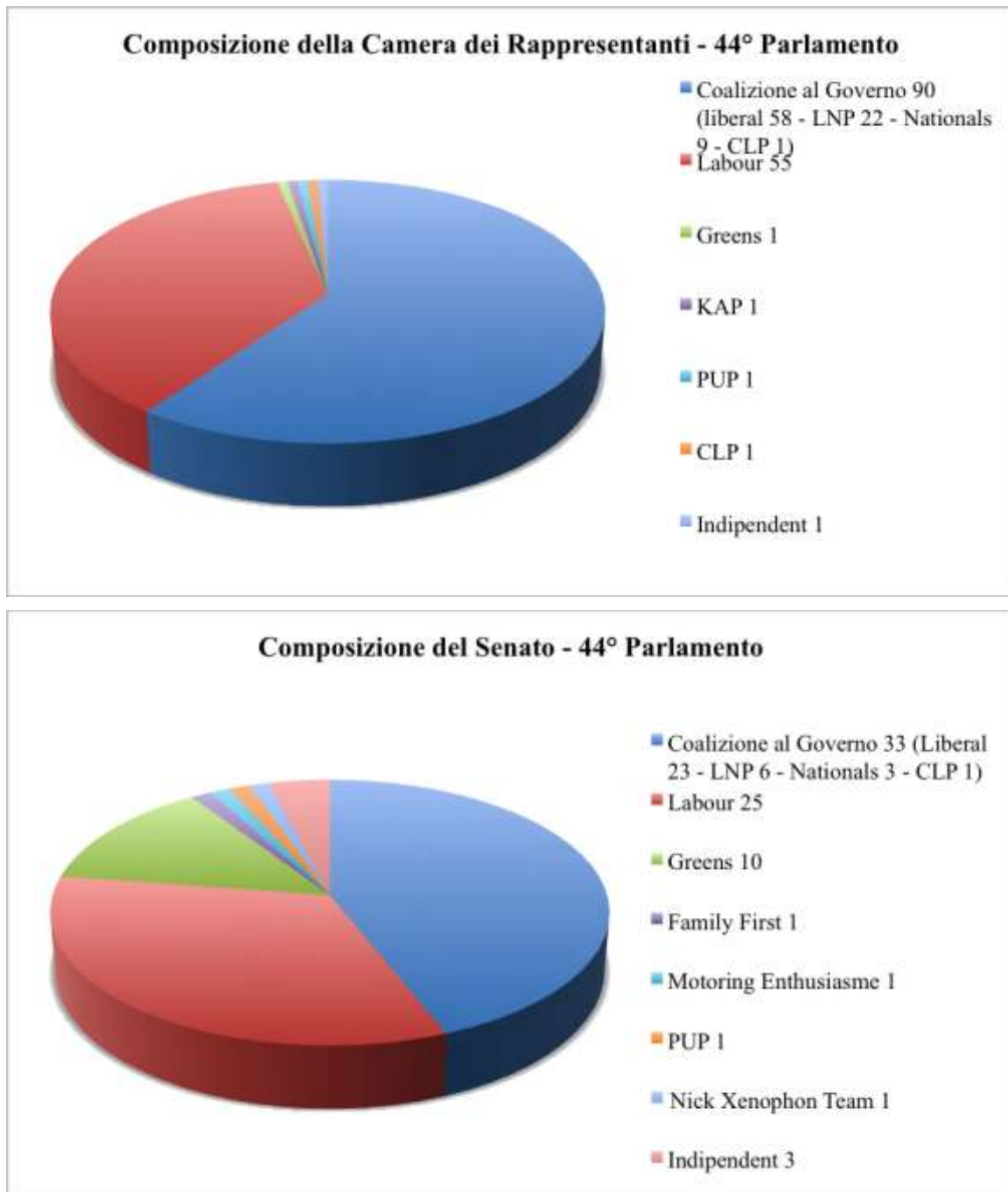
Per quanto riguarda il partito liberale, invece, sebbene lo stesso non sia governato da regole formali altrettanto rigide, la situazione è più o meno lo stessa. Infatti, l'affermazione secondo cui i parlamentari del partito liberale sono liberi di votare come ritengono più opportuno è meramente retorica e volta a contrapporre tale partito al suo rivale. Di fatto, la solidarietà del Partito Liberale (e della coalizione anti Labour) in Parlamento è poco meno marcata di quello della *Australian Labour Party* ed è stata determinata dalla consapevolezza di avere di fronte un partito – quello laburista – fortemente disciplinato.

Peraltro, a prescindere dalla presenza o meno di una forte disciplina di partito, nel sistema politico australiano è diffusa l'idea che soltanto un alto grado di coesione consente al partito ovvero alla coalizione di presentarsi al pubblico come un governo alternativo plausibile.

Si deve inoltre tenere in considerazione che l'adesione alle posizioni di partito in un certo senso facilita la vita dei rappresentanti e dei senatori immunizzandoli dalle richieste degli elettori e dalle pressioni dei lobbisti. In particolare questi ultimi sono consapevoli che nel sistema politico australiano fare pressioni sui singoli parlamentari è uno spreco di tempo, energia e risorse.

Infine, un ruolo fondamentale nel mantenimento della coesione partitica è giocato dalla consapevolezza in capo a rappresentanti e senatori che le loro prospettive di carriera dipendono dalla considerazione di cui godono all'interno dei loro partiti: è infatti evidente che un parlamentare che ha la reputazione di ribelle ha meno probabilità di essere scelto per ricoprire incarichi ministeriale (o di ministro ombra).

³⁴⁸ Per un approfondimento il testo del *Constitution and Rules of the Australian Labour Party* è consultabile al link https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/australianlaborparty/pages/121/attachments/original/1439953350/ALP_National_Constitution_2015.pdf?1439953350



1.2.2) Il Governo

L'Australia ha una forma di governo parlamentare che risponde al modello del *Cabinet Government* inglese in cui il partito o la coalizione che detiene la maggioranza alla Camera dei rappresentanti ha la facoltà di indicare come Primo ministro il proprio leader, che verrà

poi nominato formalmente dal Governatore generale ovvero dal rappresentante della Regina in Australia.

In verità tale assetto non emerge immediatamente ed elusivamente dalle disposizioni contenute nel *Commonwealth Constitution Act*, la cui sola lettura potrebbe essere fuorviante per chi tenta di comprendere il funzionamento della forma di governo australiana. A tal fine, infatti, non si possono non tenere presenti le numerose convenzioni costituzionali³⁴⁹ basate su precedenti e prassi britanniche affermatesi prima del 1901.

Infatti, la Costituzione australiana – che dedica al governo esecutivo il Capitolo II (*sections* 61-70) – attribuisce alla *section* 61 il potere esecutivo del Commonwealth alla Regina, potere che può essere esercitato del Governatore Generale, e che «si estende all'esecuzione e all'osservanza della Costituzione, e delle leggi del Commonwealth».

Nella *section* 62 si prevede l'esistenza di un Consiglio esecutivo federale (*Federal Executive Council*) chiamato ad assistere il Governatore generale nel governo della Confederazione, i cui membri dovrebbero essere scelti e convocati dal Governatore generale per prestare giuramento come Consiglieri esecutivi (*Executive Councillors*)³⁵⁰.

La *section* successiva impone poi che il Governatore generale eserciti i suoi poteri con la consulenza (parere) del Consiglio esecutivo federale.

La *section* 64 stabilisce invece che il Governatore generale può nominare gli ufficiali alla guida dei rami dell'amministrazione pubblica federale (*Departments of State*) e può riunirli in Consiglio. Si precisa, inoltre, che a seguito di tale nomina detti ufficiali divengono membri del Consiglio esecutivo federale e Ministri della Regina nello Stato federale e che «dopo le elezioni generali non potranno rimanere in carica per un periodo più lungo di tre mesi, se non diventino senatori o membri della Camera dei rappresentanti».

Leggendo queste disposizioni, si potrebbe essere portati a pensare che, in Australia, il potere esecutivo spetti alla Regina o, al massimo, al Governatore generale coadiuvato dal Consiglio esecutivo federale. In verità, - come è stato evidenziato dalla dottrina³⁵¹ - la Costituzione, nella disposizione di apertura del titolo dedicato al Governo, riconosce l'antico principio inglese secondo cui il potere esecutivo è esercitato dalla Corona, ma con la seconda e la terza disposizione collega tale principio con uno più moderno - quello “del governo responsabile” -

³⁴⁹ Riferendosi al quadro costituzionale britannico Mill parlava di tale sistema di norme come «le massime non scritte della costituzione»; Dicey le chiamava «le convenzioni della costituzione», mentre Anson «the custom of the constitution». Cfr. Jennings I., *The law and the Constitution*, University of London Press, London 1959, pp. 81 ss.

³⁵⁰ Pur non essendo precisato in Costituzione tra chi debbano essere nominati i membri del Consiglio esecutivo federale, la prassi e le convenzioni costituzionali, impongono che essi siano i Ministri dello Stato.

³⁵¹ Quick J., Garran R.R., *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Sidney, 1901, p.703

volto ad indicare che i poteri discrezionali della Corona debbono essere esercitati dalla Regina ovvero da chi la rappresenta, sulla base del parere dei ministri. Infatti, sebbene il Consiglio esecutivo federale non debba essere confuso con il *Cabinet*, con il passare degli anni si è assistito ad una quasi totale identificazione tra i due organi³⁵². Basti pensare che ogni volta che il Governatore Generale agisce previo parere del Consiglio esecutivo, il parere non viene espresso dal numero totale dei membri del Consiglio, ma da quel gruppo di membri che sono ministri o segretari parlamentari.

Sebbene sia vero che, in nuce, le *sections* 62 e 63, contengano il c.d. principio del governo responsabile, la Costituzione tace su molti aspetti di fondamentale importanza. Ad esempio, non si parla mai di Primo ministro, di *Cabinet*, di responsabilità ministeriale, di come debba essere eletto il Governo, etc. Come si è già detto, queste lacune sono state colmate da consolidate convenzioni costituzionali che – secondo quanto affermato dalla High Court³⁵³ - hanno la stessa forza delle Costituzione. Le Convenzioni costituzionali sono peraltro di grande importanza per comprendere la reale estensione dei c.d. *reserve powers* attribuiti alla Corona.

Alla luce di tale premessa è possibile affermare che in Australia il potere esecutivo è esercitato dal Consiglio dei Ministri, composto dal Primo Ministro e dai singoli ministri. Infatti, sebbene formalmente la Costituzione attribuisca il compito di nominare tali soggetti al Governatore generale, in realtà, secondo una consolidata convenzione costituzionale britannica³⁵⁴, è il partito o la coalizione che detiene la maggioranza alla Camera dei rappresentanti a designare come Primo ministro il proprio leader. Quest'ultimo, a sua volta, sceglie tra i membri del Parlamento i suoi Ministri. Dunque, ad eccezione di quanto avvenuto nel 1975³⁵⁵, la scelta del Primo Ministro è sempre stata tutt'altro che discrezionale ed è caduta necessariamente sul leader del partito che aveva il sostegno della maggioranza dei membri della Camera dei Rappresentanti.

La carica di Primo ministro si perde, invece, oltre che in caso di dimissioni e in caso di morte³⁵⁶, se si perde la maggioranza nella Camera dei Rappresentanti³⁵⁷. Il verificarsi di uno

³⁵² In tal senso v. Scaffardi, *L'ordinamento costituzionale australiano*, Cedam, 2010, p. 93.

³⁵³ Vedi, per esempio, *Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co. Ltd* (1920) e più recentemente *Cormack v. Cope* (1974).

³⁵⁴ Cfr. Caravale G., *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997.

³⁵⁵ In quell'occasione – come si è illustrato nel paragrafo dedicato alle *double dissolution* - il primo ministro Whitlam venne revocato sebbene avesse mantenuto la leadership del partito di maggioranza e il sostegno della maggioranza alla Camera dei Rappresentanti.

³⁵⁶ Tre primi ministri sono morti mentre erano in carica: Lione nel 1939, Curtin nel 1945 e Holt nel 1967.

di questi eventi provoca le dimissioni dell'intero Consiglio dei Ministri. Inoltre, come in Inghilterra, il Primo Ministro può essere sostituito con un altro per decisione del proprio partito³⁵⁸.

Il prestigio e il potere del Primo Ministro sono in gran parte dovuti all'autorità di cui egli gode in seno al Consiglio dei Ministri oltre che alla capacità di prendere importanti decisioni al di fuori del Consiglio stesso. Tra di esse, quella sicuramente più rilevante, riguarda la scelta dei singoli ministri, la cui nomina e la revoca, viene fatta dal Governatore Generale su consiglio del Primo Ministro³⁵⁹. Un altro potere dal quale è possibile ricavare il ruolo di spicco che riveste il Primo Ministro è quello che gli consente di suggerire con parere motivato al Governatore generale di procedere allo scioglimento della Camera dei Rappresentanti. Tutte le altre decisioni concernenti il Commonwealth sono invece adottate collettivamente dal Gabinetto. Si deve comunque tener conto del fatto che il Primo Ministro gode di una notevole autorità e di un forte potere di controllo su questo organo.

Nello svolgimento delle sue attività il Primo Ministro viene di solito coadiuvato da un altro Ministro che viene nominato *Deputy Prime Minister* (vice primo ministro) chiamato a svolgere il ruolo di primo ministro *ad interim* quando il Presidente del Consiglio è fuori dall'Australia o assente a causa di congedo per malattia o per brevi periodi ricreativi. Il vice primo ministro viene inoltre incaricato di diventare primo ministro in caso di morte del Primo ministro³⁶⁰.

Il Consiglio dei Ministri è il fulcro del processo decisionale del governo. L'aspetto peculiare di tale organo è di essere strutturato su due livelli, l'intero Consiglio dei Ministri e il *Cabinet* – un comitato ristretto selezionato dal Primo Ministro³⁶¹. Quest'ultimo non è esplicitamente previsto dalla Costituzione, né da altre leggi e la sua istituzione è imputabile all'affermarsi di una prassi mutuata dal Regno Unito. Precisamente la suddivisione del Consiglio dei Ministri su due livelli ha interessato il sistema di Governo australiano a partire dal 1956, ad eccezione degli anni che vanno dal 1972 al 1975. Si deve tuttavia evidenziare che l'esistenza del *Cabinet* non influisce sul rapporto Governo-Parlamento, giacché tale organo serve, dal punto

³⁵⁷ Come ad esempio, avvenne, senza elezioni generali, al primo ministro Fadden nel 1941. Hanno invece perso il sostegno della maggioranza dopo lo svolgimento delle elezioni generali i Primi Ministri Fraser nel 1983, Keating nel 1996 e Howard nel 2007.

³⁵⁸ Com'è avvenuto ai primi ministri Gorton nel 1971, Hawke nel 1991 e Rudd nel 2010.

³⁵⁹ In proposito si deve segnalare che fin quando non è stata modificata la *Caucasus rules* nel 2008, i ministri del partito ALP erano eletti dal partito, mentre il Primo Ministro allocava i portafogli.

³⁶⁰ Ad esempio McEwen nel 1967.

³⁶¹ Cfr. Bassu C., *Australia*, Il Mulino, 2012, p.45.

di vista procedurale, semplicemente per facilitare il processo decisionale del Governo³⁶². Infatti, il modo di lavorare e di adottare decisioni da parte del Governo è informato dal principio dell'unità e della solidarietà dell'azione di governo, in forza del quale il Governo deve avere un'unica politica armoniosa e deve offrire alla Corona pareri unanimi e coerenti³⁶³. Se ne ricava che il Consiglio dei Ministri nel suo insieme è responsabile per l'attività e per la condotta di ciascuno dei suoi membri e che, nell'ipotesi in cui un membro del Consiglio dei Ministri dissente dai pareri e dalle politiche approvate dalla maggioranza dei suoi colleghi, è suo dovere dimettersi.

Per quanto riguarda, infine, i singoli Ministri la Costituzione ne prevedeva, fino a quando il Parlamento non avesse disposto diversamente, sette. Il Parlamento ha aumentato il loro numero ad otto nel 1915 (*Ministers of the State Act*), sino ad arrivare all'attuale limite di trenta (*Ministers of State Act* del 1952). Naturalmente non tutti i Ministri sono dotati di un portafoglio. Inoltre, sebbene formalmente la loro nomina e l'attribuzione di uno specifico dipartimento sia una prerogativa del Governatore generale, tali scelte vengono effettuate dal Primo Ministro.

Nella prassi spesso sono stati chiamati a far parte del Consiglio dei Ministri alcuni senatori per facilitare il passaggio della legislazione in Senato (il loro numero negli ultimi anni è oscillato tra quattro e nove). Si deve tuttavia rilevare che scegliere un imponente numero di Ministri in Senato potrebbe porsi in contrasto con il principio del Governo responsabile e con il ruolo del Senato come una "Camera di revisione". Di conseguenza, in linea con i principi e le norme costituzionali che impediscono al Senato di avviare disegni di legge in materia finanziaria, la maggior parte dei membri del Consiglio dei Ministri, tra cui il Primo Ministro e il tesoriere, sono sempre stati nominati tra i membri della Camera dei Rappresentanti³⁶⁴.

³⁶² Quick J., Garran R.R., *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Sidney, 1901, p. 704, il Cabinet viene descritto come «an informal body having no definite legal status; it is in fact an institution unknown to the law; it exists by custom alone, and yet is the dominant force in the Executive Government of every British country . . .

There are thus two commonly recognized qualifications necessary for ministerial appointment, (1) membership of the Privy or Executive Council, (2) membership of Parliament. From the point of view of the first qualification the ministry may be described as a select committee of the Privy or Executive Council; the remaining members of that body not being summoned to attend either the meetings of committees or the ordinary meetings of the Council. From the point of view of the second qualification the ministry may be called a Parliamentary committee, whose composition and policy is determined by the party commanding a majority in the national chamber».

³⁶³ Quick J., Garran R.R., *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Sidney, 1901, p. 705-706.

³⁶⁴ L'unica caso in cui è stato scelto come Primo Ministro un membro del Senato si è verificato quando, dopo la morte presunta del primo ministro Holt il 17 dicembre del 1967, il partito liberale ha scelto il senatore Gorton come suo leader il 10 gennaio del 1968. Nello stesso giorno il senatore ha prestato giuramento come Primo Ministro. Sebbene questa sia l'unica ipotesi in cui un senatore sia stato incaricato di formare un governo, si deve evidenziare che il senatore Gorton non si è mai seduto in Senato mentre rivestiva la carica di Primo Ministro

La responsabilità del Consiglio dei Ministri è anch'essa disciplinata da convenzioni costituzionali ereditate dal modello Westminster. Precisamente, si prevede sia una responsabilità collegiale del *Cabinet*, sia una responsabilità individuale dei singoli Ministri.

Il primo è collettivamente responsabile verso il popolo, attraverso il Parlamento, per la determinazione e l'attuazione di politiche di governo. In generale, le convenzioni costituzionali richiedono che tutti i ministri debbano difendere pubblicamente, le politiche e le azioni del governo «quali che siano le opinioni personali dei ministri», dato che la solidarietà di Gabinetto «richiede che una volta che sia stata raggiunta una decisione, questa debba essere sostenuta pubblicamente da tutti i ministri»³⁶⁵. Inoltre, sempre per convenzione, l'eventuale sconfitta del Governo su una questione dichiarata particolarmente importante per il Governo o in seguito a una mozione di sfiducia, dovrebbe determinare le dimissioni di tutto il governo (anche dei membri che non siedono nel Cabinet) o, in alternativa, dovrebbe spingere il Primo Ministro a suggerire al Governatore Generale lo scioglimento della Camera per andare a nuove elezioni. Si tratta tuttavia di un'eventualità particolarmente remota in considerazione della forza che ha assunto nell'esperienza Australiana la disciplina di partito. Inoltre, nell'ipotesi in cui un governo “vada sotto” su una questione importante, ha il diritto di proporre una mozione di fiducia per testare la sua tenuta prima di dimettersi o suggerire nuove elezioni.

Per quanto riguarda, invece, la responsabilità individuale dei singoli ministri, essi sono responsabili di fronte al Parlamento, nel senso di essere obbligati a rispondere di fronte al Parlamento dell'attività svolta dal loro dicastero e, nell'ipotesi in cui siano ritenuti responsabili di aver esercitato arbitrariamente i loro poteri, sono obbligati a dimettersi o, in alternativa, possono essere sfiduciati. In realtà, sia la mozione di sfiducia individuale, sia le dimissioni rappresentano decisioni adottate dal Primo Ministro quando l'operato di un singolo ministro possa mettere in pericolo la credibilità dell'intero Governo. In pratica, quindi, nella maggior parte dei casi, le dimissioni di un ministro non equivalgono ad una ammissione di responsabilità, ma sono funzionali ad alleggerire la pressione sul Governo.

Peraltro, il concreto operare della responsabilità ministeriale, ha dimostrato che un governo può contare sulla disciplina di partito per garantire le dimissioni di un ministro senza che si debba arrivare ad un voto di sfiducia individuale alla Camera dei rappresentanti.

In chiusura, di questa sezione dedicata al Governo è opportuno soffermarsi sul modo in cui è organizzata l'opposizione. L'opposizione rappresenta, infatti, nel sistema Westminster una componente essenziale nella struttura della Camera, considerata essenziale per il buon funzionamento del governo democratico e per il buon funzionamento dell'iter parlamentare.

perché nessuna delle due Camere si riuni durante il periodo tra la sua elezione a Presidente del Consiglio e la sua successiva elezione a membro della Camera dei Rappresentanti.

³⁶⁵Departement of Prime Minister and Cabinet, *Cabinet handbook*, VI edition, 2009, p.3.

Dunque, come nel Regno Unito, in Australia l'“alternative Government” è fortemente istituzionalizzato. L'opposizione, in sostanza, indica il Proprio leader, ovvero colui che è destinato a diventare Primo Ministro se il governo in carica dovesse perdere la fiducia della Camera dei rappresentanti. In Australia, infatti, ogni opposizione può realisticamente sperare, di formare il governo, come del resto ogni governo è conscio che, prima o poi, potrebbe tornare nuovamente a svolgere il ruolo di opposizione³⁶⁶. Si deve peraltro segnalare che la divisione tra governo ed opposizione è diventata chiara e costante anche grazie alla stabilità della struttura di partito e alla quasi totale assenza di partiti minori alla Camera dei rappresentanti determinata dal vigente sistema elettorale. Inoltre, quando l'opposizione è composta da più partiti che preferiscono rimanere distinti, il partito di opposizione che ha il maggior numero di membri è riconosciuto come “opposizione ufficiale”³⁶⁷.

Il leader dell'opposizione è chiamato a svolgere un ruolo particolarmente complesso. Egli deve essere infatti capace di discutere ogni proposta di legge promossa dal Governo ed essere informato su tutte le attività che vengono svolte alla Camera. Ciò in considerazione del fatto che in ogni momento deve essere in grado di farsi portavoce di coloro che sono critici o che si oppongono al governo, sì da guidare e formare l'opinione pubblica sui temi della politica. Il leader dell'opposizione è, come il Primo Ministro, a capo di un gruppo di deputati eletti dal partito o nominati dal leader stesso, che insieme a lui formano il c.d. governo ombra. Sebbene in origine quest'organo avesse una consistenza numerica inferiore al Consiglio dei Ministri, a partire dalla 35° legislatura ha iniziato ad assumerne le stesse dimensioni e, in alcuni casi, ha raggiunto una consistenza numerica anche superiore.

Ogni ministro ombra copre le responsabilità di uno o più settori dell'amministrazione e funge da portavoce dell'opposizione nei confronti delle aree a lui designate. Inoltre, come ministri potenziali, i ministri ombra sono soggetti ad un controllo più attento da parte dei media rispetto agli altri membri della Camera dei rappresentanti. Infatti, sebbene sia compito di tutto il Parlamento controllare e criticare l'azione di Governo, il governo ombra, nel tentativo di costringere il Governo in carica alle dimissioni ovvero nel tentativo di vincere le elezioni alla tornata elettorale successiva:

- controlla e critica la legislazione e le proposte finanziarie oltre a formulare proposte migliorative della legislazione;

³⁶⁶ Ad esempio il 7 Ottobre 1941 quando il Governo Fadden non riuscì a far passare un disegno di legge particolarmente importante per il suo programma rassegnò le dimissioni e il governatore generale incaricò il leader dell'opposizione Curtin di formare un nuovo governo. O ancora l'11 novembre 1975 dopo aver “licenziato” il governo Whitlam, il governatore generale chiese al leader dell'opposizione Fraser di formare un Governo.

³⁶⁷ Di rado il governo ombra è stato costituito dalla coalizione di più partiti: ciò che è avvenuto tra il 1972 e il 1975, nel 1983 e nel 2007 quando l'opposizione era composta dal Liberal Party e dal National Country Party.

- esamina i conti pubblici;
- richiede informazioni e chiarimenti sulla politica del governo (principalmente attraverso domande scritte senza preavviso);
- sorveglia, valuta e critica l'amministrazione del governo;
- esamina la legislazione delegata.

Sebbene tutti i membri del Parlamento siano in qualche misura coinvolti nello svolgimento di tali funzioni attraverso la formulazione di petizioni, lamentele, domande e mediante la partecipazione ai lavori delle Commissioni, l'efficace svolgimento delle funzioni sopra elencate è in gran parte dipendente da una opposizione vigile, operosa e organizzata.

1.2.2.1) Il rapporto fiduciario

Tra le più importanti mozioni prese in considerazione dalla Camera dei rappresentanti rientrano le *motions of no confidence and censure* nei confronti del Governo, disciplinate all'art. 48 degli *standing orders*. Infatti, dato che uno degli elementi essenziali del sistema Westminster è rappresentato dal fatto che il Governo goda della fiducia della Camera bassa (*rectius*: della maggioranza dei membri della Camera bassa), per convenzione, il venir meno della fiducia normalmente determina le dimissioni del Governo in favore di un Governo alternativo ovvero impone che il Governo suggerisca al Governatore Generale di sciogliere la Camera dei Rappresentanti e indire nuove elezioni.

L'importanza delle mozioni di sfiducia nell'ordinamento australiano si ricava, *in primis*, dalla regola secondo cui la discussione di una mozione di questo tipo, una volta accettata da un Ministro³⁶⁸, ha la precedenza su tutte le altre questioni poste all'ordine del giorno. *In secundis*, nella concessione di un maggior tempo per discuterla al promotore della mozione – di regola il leader dell'opposizione – il quale può parlare per 30 minuti, mentre al Primo Ministro (o al Ministro da lui incaricato) sono attribuiti 20 minuti per replicare. Parimenti, 20 minuti di tempo sono assegnati a qualsiasi altro membro della Camera che voglia intervenire.

Nell'ipotesi in cui la mozione non sia accettata da un Ministro viene trattata come qualsiasi altra proposta avanzata da un *private member*. Peraltro, sebbene sia possibile intraprendere azioni volte a far sì che la mozione venga discussa immediatamente, in questo caso non è possibile allungare i tempi di intervento come invece avviene quando la mozione viene accettata.

Si deve evidenziare che l'importanza di tali mozioni è venuta via via scemando nel corso del tempo dato che il ritiro della fiducia al Governo da parte della Camera non si è mai

³⁶⁸ L'accettazione consiste in una dichiarazione formale con cui il ministro informa la Camera di aver ricevuto una mozione di sfiducia in base all'art. 48 degli *Standing Orders*.

concretizzato con il voto di una mozione di sfiducia. Nella prassi infatti le dimissioni del Primo Ministro, ovvero lo scioglimento della Camera dei Rappresentanti da parte del Governatore generale su suggerimento del Primo ministro, sono derivate dalla sconfitta del Governo su un tema centrale per la sua politica, ovvero dalla mancata approvazione di un provvedimento legislativo proposto dal Governo e dichiarato di vitale importanza, o ancora, dall'approvazione di un provvedimento legislativo non voluto dal Governo. Ipotesi, queste, verificatesi: 1) nell'aprile del 1904, quando il Governo guidato da Deakin rassegnò le dimissioni dopo l'approvazione in commissione di un emendamento proposto dall'opposizione al *Commonwealth Conciliation and Arbitration Bill*; 2) nell'agosto del 1904, quando il Governo guidato da Watson si dimise dopo essere stato sconfitto in commissione su un emendamento sempre al *Commonwealth Conciliation and Arbitration Bill*; 3) nel 1929, quando il Primo Ministro Bruce, dopo l'approvazione di un emendamento al *Maritime Industries Bill*, suggerì al Governatore generale di sciogliere la Camera; e infine, 4) quando il Governo guidato da Fadden si dimise, perché durante la discussione sul bilancio venne approvato in commissione un emendamento dell'opposizione che riduceva l'importo nominale della prima voce di bilancio.

In alcune ipotesi, inoltre, i Governi si sono dimessi dopo la sconfitta su questioni assolutamente marginali per la realizzazione dell'indirizzo politico governativo, ma ritenute dai Governi indicative del venir meno della fiducia della Camera. Ciò che ad esempio è avvenuto: 1) nel 1905, quando il Governo guidato da Reid si dimise dopo che la Camera aveva accettato un emendamento all'*Address in Reply* (ovvero alla mozione indirizzata al Governatore in risposta al suo discorso di apertura di una sessione del Parlamento) che proponeva di aggiungere le parole "ma sono del parere che misure concrete dovrebbero essere proceduto con"; 2) nel 1908, quando il Governo guidato da Deakin si dimise dopo esser stato sconfitto su un emendamento volto a modificare il timing della seduta successiva; 3) nel 1909 quando le dimissioni del governo guidato da Fisher furono causate dall'approvazione di un emendamento proposto da un *private member* volto a rinviare il dibattito sull'*Address in Reply*; e infine, 4) nel 1931, quando il Governatore generale decise di sciogliere la Camera su indicazione del primo Ministro, perché la seduta era stata aggiornata contro la volontà del Governo.

Il Governo, dunque, può decidere di dimettersi anche nell'ipotesi in cui venga sconfitto su di un aspetto non necessariamente centrale rispetto alla politica di governo, sebbene sia evidente che una sconfitta del Governo alla Camera dei Rappresentanti, non implica necessariamente che il Governo abbia perso la fiducia della Camera e che questo debba dimettersi³⁶⁹. Il

³⁶⁹ Jennings I. , *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 1959, p. 493: "It must not be thought . . . that a single defeat necessarily demands either resignation or dissolution. Such a result follows only where the defeat implies loss of confidence . . ." e ancora "What a Government will treat as a matter of sufficient importance to demand resignation or dissolution is, primarily, a question for the Government. The Opposition

Governo piuttosto che dimettersi potrebbe ad esempio ritenere appropriato testare la tenuta del rapporto fiduciario ponendo egli stesso una questione di fiducia, come ad esempio fece Whitlam nell'ottobre del 1975; ovvero potrebbe semplicemente decidere di ritirare la proposta di legge sulla quale è stato sconfitto.

Comunque, si deve evidenziare che in Australia, come in tutte le democrazie maggioritarie, a cominciare dal Regno Unito, in realtà è il partito di maggioranza che può far valere il rapporto fiduciario col suo Premier, a prescindere dalle eventuale presentazione di mozioni di sfiducia.

Oltre alla mozione di sfiducia è altresì possibile esprimere una mozione di censura nei confronti del governo, ovvero una mozione volta ad esprimere disapprovazione o un rimprovero rispetto a particolari azioni o politiche del Governo. Sebbene, non sia mai stata approvata una mozione di questo tipo, secondo la dottrina, una sua eventuale approvazione dovrebbe comunque comportare le dimissioni o lo scioglimento della Camera dei rappresentanti³⁷⁰.

In Australia sono ammissibile anche mozioni di sfiducia ovvero di censura nei confronti di un singolo Ministro ovvero del solo Primo Ministro. Si tratta di mozioni che, a differenza di quelle dirette nei confronti dell'intero Governo, non sono disciplinate dagli *Standing Orders*, e che vengono "trattate" come qualsiasi altra mozione presentata da un *private member*.

Naturalmente, nell'ipotesi in cui venga espressa sfiducia da parte dell'Assemblea nei confronti del Primo Ministro dovrebbe dimettersi l'intero governo o, in alternativa, il Primo Ministro dovrebbe suggerire al Governatore di procedere allo scioglimento della Camera dei Rappresentanti. In un solo caso è stata approvata una simile mozione: precisamente, nel 1975 nei confronti del primo Ministro Fraiser.

Al contrario, nessuna mozione di sfiducia individuale è stata mai approvata nei confronti di un singolo Ministro. L'unico caso in cui fu presentata risale al 1941, quando tuttavia non si arrivò al voto a causa della mancanza di un membro della Camera che la supportasse. Peraltro, si deve evidenziare che in considerazione della solidarietà che lega i Ministri al partito di governo tutte le volte in cui sono state presentate mozioni di censura individuali il Ministro "accusato", onde evitare di creare problemi al Governo, ha rassegnato le dimissioni.

can always test the opinion of the House by a vote of no confidence. No Government [in the United Kingdom] since 1832 has failed to regard such a motion, if carried, as decisive. A House whose opinion was rejected has always at hand the ultimate remedy of the refusal of supply."

³⁷⁰ Todd A., *Parliamentary government in England*, Marsden and Company, London, 1892, vol. II, p. 121.

1.2.3) Il ruolo della Corona e le funzioni del Governatore

L’Australia è, ancora oggi, una monarchia costituzionale, tanto più a seguito del *referendum* costituzionale svoltosi nel 1999, il cui esito ha palesato la volontà del popolo australiano di continuare ad avere un Capo dello Stato non elettivo che, attualmente, è la Regina Elisabetta II.

Sebbene la Costituzione federale affermi che il Parlamento sia costituito oltre che dalle due Camere anche dalla Corona (*section 1*) e attribuisca formalmente il potere esecutivo a quest’ultima (*section 61*), nell’attuale sistema di governo, la Corona detiene un ruolo prettamente cerimoniale e di rappresentanza³⁷¹, tanto più se si considera che, con l’adozione dello Statuto di Westminster, le competenze e le funzioni precedentemente attribuite alla Corona sono state delegate al Governatore generale e che la Regina ha mantenuto la sua supremazia solamente nell’ipotesi in cui si trovi fisicamente sul territorio australiano.

L’unico potere che la Corona svolge ancora oggi è di nominare il suo rappresentante in Australia ovvero il Governatore generale. Tuttavia, mentre sino al 1930, procedeva a tale nomina previo parere del Governo britannico, successivamente la Corona ha iniziato a nominare i Governatori generali dietro indicazione del Primo Ministro Australiano.

La Costituzione non stabilisce quanto debba durare il mandato del governatore generale, ciononostante attualmente si ritiene che il mandato sia di cinque anni, e che sia prorogabile per brevi periodi di tempo.

La Costituzione attribuisce al governatore generale una vasto numero di poteri che comprendono la convocazione, la proroga e lo scioglimento delle Camere; il dare l’assenso ai progetti di legge; la nomina del Primo Ministro ed dei singoli Ministri; l’istituzione dei dipartimenti governativi; la nomina dei giudici dell’High Court. Il Governatore generale riveste inoltre la carica di comandante delle forze armate.

Sebbene questi poteri abbiano apparentemente una portata molto vasta sono, in pratica, temperati dalla convenzione costituzionale in ragione della quale tutte le prerogative spettanti al Governatore debbono essere esercitate sulla base di un parere ministeriale (c.d. principio del governo responsabile).

Esistono tuttavia, alcuni poteri che il governatore generale può esercitare, in alcune situazioni, senza il parere dei ministri o, addirittura, anche contro il loro parere. La portata di questi “poteri discrezionali”, noti come *reserve powers* è incerta dato che – come si è più volte sottolineato – le disposizioni della Costituzione che disciplinano la forma di governo australiana sono integrate da regole non scritte ovvero da convenzioni costituzionali.

³⁷¹ Bassu C., *Australia*, Il Mulino, 2012, p.48.

Per quanto riguarda specificamente i *reserve powers*, sebbene non sia semplice determinare quando una semplice consuetudine o prassi raggiunge lo *status* di una convenzione, è generalmente riconosciuto che tra di essi rientrano:

- 1) il potere di nominare un Primo Ministro, se dall'elezioni generali non emerge una chiara maggioranza;
- 2) il potere di dimettere il Primo Ministro colpito da una mozione di sfiducia;
- 3) il potere di rifiutare di sciogliere la Camera dei Rappresentanti contro il parere ministeriale.

Quest'ultimo rappresenta il *reserve power* più utilizzato da parte dei Governatori generali che lo hanno usato in tre occasioni. La prima volta nell'agosto del 1904 da parte del Governatore Generale Lord Northcote; la seconda, nel giugno del 1905, quando lo stesso Governatore Lord Northcote rifiutò di sciogliere la Camera dei Rappresentanti e il Primo Ministro Reid venne rimpiazzato da Deakin, il quale formò un governo che rimase in carica fino alla fine della legislatura; la terza, nel giugno del 1909. In quest'ultima occasione la decisione del Governatore Generale è stata particolarmente criticata dato - dopo il rifiuto - il governo venne formato da una coalizione "nuova" che non aveva affrontato le elezioni come tale³⁷².

Vi sono invece più dubbi rispetto alla collocazione tra i *reserve powers*:

- 1) del potere di rifiutare una doppia dissoluzione (sebbene si tratti un potere che non è mai stato esercitato le sei volte in cui è stata chiesta un doppio scioglimento);
- 2) del potere di negare l'assenso ad una legge approvata dal Parlamento, contro il parere ministeriale (cioè il potere di veto);
- 3) del potere di scegliere autonomamente un Primo Ministro quando quello uscente si dimette dopo aver subito una sconfitta alla Camera dei Rappresentanti. Rispetto a questo specifico potere, secondo parte della dottrina, esisterebbe una convenzione costituzionale in base alla quale il Governatore Generale sarebbe vincolato a nominare la persona indicata dal Primo Ministro dimissionario. Secondo altri, invece, ammettere l'esistenza di una convenzione di questo tipo, impedendo al Governatore di rifiutarsi di seguire consigli illegali ovvero non forniti in buona fede, si porrebbe in contrasto con la funzione che i *reserve powers* sono chiamati a svolgere³⁷³;

³⁷² Cfr. Evatt H.V., Forsey E.A., *The Reserve Powers*, Sydney, 1990, pp. 50-54; Browning A.R., *House of Representatives Practice*, 2^a edition, Canberra, 1989, p. 11.

³⁷³ *An Australian Republic: the options—the appendices*, Report of the Republic Advisory Committee, Canberra, 1993, p. 246.

4) del potere di congedare il primo ministro nell'ipotesi in cui il Governo non riesca ad ottenere finanziamenti e il primo ministro si rifiuta di dimettersi o di chiedere l'indizione di nuove elezioni. Potere quest'ultimo che – come si è già illustrato nei paragrafi precedenti – è stato usato dal Governatore Generale Kerr nel 1975 quando dimise l'allora primo ministro Whitlam che pur avendo la fiducia della Camera bassa, non era riuscito ad ottenere i finanziamenti per la strenua opposizione esercitata dal Senato. La dottrina si è divisa sul se in quell'occasione sia stato fatto o meno un uso appropriato del potere di “licenziare” un Primo ministro. I fautori degli argomenti a favore ritengono che un Governo deve essere in grado di garantire l'approvvigionamento per le ordinarie attività del Governo e, quindi, che almeno sugli approvvigionamenti dovrebbe conservare la fiducia in entrambe le Camere. Coloro che si oppongono a questa tesi sostengono invece che la Costituzione e le convenzioni costituzionali non richiedono che il Governo goda della fiducia di entrambe le Camere e che condividere la visione di Kerr (supportata dalla posizione dell'allora Presidente dell'High Court Barwick) minerebbe il principio del governo responsabile e potrebbe automaticamente mettere in discussione la legittimità di qualsiasi governo che non ha una maggioranza in Senato.

Oltre a tali poteri, il governatore generale ha un ruolo di rappresentanza e cerimoniale, come ad esempio quello di ricevere gli ambasciatori degli altri Paesi.

1.2.4) Il sistema delle fonti del diritto

Il sistema delle fonti del diritto australiano è «*un sottosistema di fonti, all'interno della famiglia di common law e del sistema inglese*»³⁷⁴ piuttosto complesso.

Tale complessità è ascrivibile, in primo luogo, alla struttura federale dello Stato, che ha determinato il sovrapporsi di due tipi di fonti costituzionali scritte: infatti, oltre al *Commonwealth of Australia Constitution Act* del 1901, ogni Stato della Federazione è dotato di una propria Costituzione che, tuttavia, secondo quanto disposto dalla *section 106*, è destinata a rimanere in vigore solo se in sintonia con la Costituzione federale.

Peraltro, come si è avuto modo di evidenziare nelle pagine precedenti, molti degli aspetti che caratterizzano il concreto operare della forma di governo australiano non sono disciplinati in Costituzione, ma sono il frutto di un cospicuo numero di “convenzioni costituzionali” che -

³⁷⁴ Morbidelli G., *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2012, p. 216.

secondo la consolidata giurisprudenza della High Court³⁷⁵ - hanno la stessa forza della Costituzione³⁷⁶.

Inoltre si deve segnalare che in Australia esistono alcuni atti legislativi che assumono valore costituzionale. In particolare, tra questi figurano lo *Statute of Westminster Adoption Act* adottato nel 1942 e l'*Australian Act* del 1986. Il primo, ha determinato l'adozione da parte del Parlamento australiano dello *Statute of Westminster* inglese del 1931 con cui si sanciva l'indipendenza dei governi dei Domini inglesi. Con la sua approvazione, infatti, si impediva al Parlamento britannico di adottare leggi per i Domini senza il consenso dei rispettivi governi³⁷⁷. Tuttavia, poiché lo Statuto di Westminster ribadiva la validità del *Colonial Laws Validity Act* del 1865, si consentiva al Parlamento britannico di continuare ad adottare leggi concernenti Stati e Territori «in conformità con la prassi costituzionale [esistente]». Sebbene tale potere non sia mai stato esercitato dal Parlamento inglese, con l'*Australian Act* del 1986 si è sancita formalmente la totale indipendenza legislativa del *Commonwealth* rispetto all'Inghilterra.

A livello di fonti primarie, invece, le due principali fonti del diritto sono la legge (e gli atti ad essa equiparati) e il *common law* (o *case law*).

Per quanto riguarda la prima, si deve evidenziare come anche rispetto ad essa, rilevi l'organizzazione federale dello Stato. Infatti, la *section 51* della Costituzione individua una serie di materie di competenza esclusiva del Commonwealth e attribuisce tutte le altre alla competenza dei singoli Stati³⁷⁸. È dunque alla luce di tale attribuzione di competenze, nonché alla luce della *supremacy clause* di cui alla *section 109*, che deve essere risolto un eventuale contrasto tra legge federale e legge statale.

³⁷⁵ Vedi, per esempio, *Amalgamated Society of Engineers v. Adelaide Steamship Co. Ltd* (1920) e più recentemente *Cormack v. Cope* (1974).

³⁷⁶ Crisp L.F., *Australian national government*, Melbourne, 1983 p. 352, le definisce come «extra-legal rules of structure or procedure or principle, established by precedent, consolidated by usage and generally observed by all concerned. They will affect the operation of the Constitution and may affect the working of the law but they themselves have not the force of law».

³⁷⁷ Lo *Statute of Westminster* prevede infatti che: «No Act of Parliament of the United Kingdom passed after the commencement of this Act shall extend or be deemed to extend, to a Dominion as part of the law of that Dominion, unless it is expressly declared in that Act that that Dominion has requested, and consented to, the enactment thereof» e che «No law and no provision of any law made after the commencement of this Act by the Parliament of a Dominion shall be void or inoperative on the ground that it is repugnant to the Law of England, or to the provisions of any existing or future Act of Parliament of the United Kingdom, or to any order, rule, or regulation made under any such Act, and the powers of the Parliament of a Dominion shall include the power to repeal or amend any such Act, order, rule, or regulation insofar as the same is part of the law of the Dominion.»

³⁷⁸ In proposito si ricorda che il Parlamento federale può approvare leggi in materia di: commercio interstatale e internazionale; affari esteri; difesa; immigrazione; tassazione; diritto bancario; assicurazione; matrimonio e divorzio; moneta, pesi e misure; posta e telecomunicazioni; pensioni di vecchiaia e di invalidità. Gli Stati, invece, hanno la possibilità di legiferare in materia di governo locale; strade; scuole e sanità.

Sebbene il potere di emanare leggi sia un potere primario del Parlamento e la Costituzione non preveda espressamente che il Parlamento possa delegarlo, quest'ultimo, spesso autorizza il Governo ad emanare "*legislative instruments*" destinati ad avere la stessa forza della legge. L'ammissibilità della *delegated legislation* è stata dichiarata dalla High Court a partire dalla decisione *Baxter v. Ah Way* del 1910³⁷⁹ in cui, sostanzialmente, si afferma che mentre il Parlamento ha il compito di dettare i principi generali, l'esecutivo può adottare *legislative instruments* limitatamente a questioni di dettaglio. In questo modo si consente di ridurre il carico di lavoro del Parlamento e si permette alla legislazione di adeguarsi rapidamente al variare delle situazioni.

A prima vista, dato che i "*legislative instruments*" sono emanati dal Governo e dai Ministri senza promulgazione parlamentare, sembrerebbe potersi affermare che la loro adozione rappresenti una violazione del principio della separazione dei poteri. Tale esito viene tuttavia scongiurato dal pervasivo controllo che il Parlamento svolge su questi strumenti dato che ciascuna Camera, qualora ravvisi che il Governo abbia esercitato il potere delegatogli in maniera non corretta, può porre il veto e determinare l'annullamento di questi atti.

La maggior parte dei "*legislative instruments*" assume la forma di *regulations*: molte leggi del Parlamento contengono, infatti, disposizioni che permettono al Governatore Generale, naturalmente previo parere ministeriale, di adottare i *regulations* richiesti o autorizzati dalla legge ovvero necessari per rendere effettive le disposizioni contenute nella legge; molte leggi individuano inoltre specificamente le questioni che debbono essere disciplinate dai *regulations*. Il procedimento che conduce all'adozione di tali strumenti è contenuto nel *Legislative Instruments Act* del 2003 (LIA), che, in larga parte, ripropone le previsioni contenute nell'*Acts interpretation Act* del 1901. Tra le principali previsioni del LIA si segnala l'obbligo di registrazione di tutti i *Legislative instruments* nel *Federal Register of Legislative Instruments* (FRLI) e la loro trasmissione a ciascun ramo del Parlamento entro sei giorni dalla registrazione per consentire alle Camere di esercitare, qualora lo ritengano opportuno, il potere di veto (sul procedimento di adozione dei *legislative instruments* v. *infra* I.2.4.2).

Il *common law*, inteso come diritto di produzione giurisprudenziale, rappresenta, insieme alla legge, la fonte principale del diritto australiano. Non si tratta di un diritto creato arbitrariamente dai giudici, ma dell'applicazione di precedenti giudiziali che si sono affermati in modo continuativo nel corso dei secoli, la cui obbligatorietà deriva dall'essere stati adottati da Corti di rango superiore (c.d. *stare decisis*), fatta salva la possibilità di discostarsene nel

³⁷⁹ «Now the legislature would be an ineffective instrument for making laws if it only dealt with the circumstances existing at the date of the measure. The aim of all legislatures is to project their minds as far as possible into the future, and to provide in terms as general as possible for all contingencies likely to arise in the application of the law. But it is not possible to provide specifically for all cases, and, therefore, legislation from the very earliest times, and particularly in more modern times, has taken the form of conditional legislation, leaving it to some specified authority to determine the circumstances in which the law shall be applied, or to what its operation shall be extended, or the particular class of persons or goods to which it shall be applied.»

caso in cui quel precedente sia frutto di una decisione palesemente errata ovvero di una decisione così risalente da risultare obsoleta alla luce del diritto vivente. In Australia, il fatto che la *High Court of Australia* ha una giurisdizione di appello generale sulle Corti supreme statali, ha garantito l'esistenza di un diritto comune australiano unico ed uniforme. Si deve segnalare che fino al 1963, l'*High Court* ha ritenuto vincolanti le decisioni della Camera dei Lord³⁸⁰ e fino al 1978³⁸¹ quelle del *Giudicial Committee of the Privy Council* determinando, fino ad allora, una sostanziale uniformità tra il *common law* australiano e quello inglese. Successivamente, maggiori divergenze hanno caratterizzato i due sistemi di *common law*, tanto più dopo l'adozione dell'*Australian Acts* del 1986. Ciononostante, il *common law* australiano è ancora oggi in parte influenzato dalle decisioni della Corte del Regno Unito, e, in misura minore, dalle decisioni adottate dalle Corti degli altri paesi di *common law*, come il Canada³⁸², la Nuova Zelanda³⁸³ e gli Stati Uniti³⁸⁴.

Per quanto riguarda infine il rapporto tra una legge e il *common law*, la prima è destinata a prevalere sul secondo nell'ipotesi in cui i due tipi di fonte disciplinino la stessa materia. Ciò che ad esempio avviene quando con legge si vada a disciplinare un'area precedentemente regolamentata dal *common law*. In questo caso, comunque, la stessa legge può prevedere che il diritto comune debba essere usato per interpretarla, dato che – spesso – gli atti legislativi non sono in grado di prevedere ogni possibile scenario. Molto spesso, quindi, la legge e l'interpretazione giurisprudenziale concorrono a disciplinare una data materia: ad esempio, il diritto di famiglia non è disciplinato in maniera esclusiva dal *Family Law Act* del 1975, ma anche dalle decisioni adottate dalla *Family Court*.

1.2.4.1) Il procedimento legislativo

A livello federale, affinché un progetto di legge (*bill*) diventi legge (*Act*), è necessario che venga approvato nella stessa identica formulazione dai due rami del Parlamento e che riceva l'assenso ovvero venga firmato dal Governatore Generale. Spesso si afferma che le due Camere, nell'ambito del procedimento legislativo, non fanno che “ratificare” (*to rubber stamp*) i disegni di legge voluti dal Governo, in realtà l'iniziativa legislativa spetta anche ai membri del Parlamento non governativi (*private member*) o ai membri dell'opposizione, con l'importante eccezione di quei progetti di legge volti ad introdurre o modificare una tassa, che possono essere presentati esclusivamente dal Governo. Naturalmente, i progetti di legge

³⁸⁰ Cfr. decisione *Parker v. The Queen* del 1963.

³⁸¹ Cfr. decisione *Viro v. The Queen* del 1978.

³⁸² Cfr. decisione *Pilmer v. Duke Group Ltd* del 2001

³⁸³ Cfr. decisione *Vigolo v. Bostin* del 2005

³⁸⁴ Cfr. decisione *Roxborough v. Rothmans of Pall Mall* del 2001.

presentati dai *private member*, non essendo sponsorizzati dal partito al Governo, hanno una scarsa possibilità di diventare legge e, in effetti, ciò è confermato dal fatto che dalla nascita della federazione soltanto 28 disegni di legge non governativi sono stati approvati. Si tratta comunque di un potere importante perché consente ai *private member* di segnalare pubblicamente su cosa credono sia importante intervenire a livello legislativo e consente loro di stimolare un dibattito su specifiche questioni³⁸⁵.

A riprova di ciò si segnala che negli ultimi anni è notevolmente aumentato il numero delle proposte di legge presentate dai *private member*, anche se esse rappresentano ancora una piccola percentuale rispetto al numero delle proposte di legge discusse in Parlamento. Precisamente, mentre tra il 1901 e il 1988, sono state presentate dai *private member* soltanto 103 progetti di legge, dal 1988 al 2012 la cifra è salita a 414 (cfr. tabella 1).

In particolare si ha una prima lettura (*first reading*) che inizia con l'annuncio del *clerk* (ovvero del funzionario amministrativo responsabile del *Parliamentary Department* di una delle due Camere) dell'inizio della discussione della proposta di legge iscritta all'ordine del giorno; successivamente il Ministro (o il *private Member* che l'ha presentata) si alza e dichiara la presentazione del disegno di legge consegnandone una copia firmata al *clerk* corredata da un memorandum esplicativo contenente le ragioni per cui la proposta è stata presentata e la descrizione delle disposizioni ivi contenute. A questo punto, una copia di tale documentazione viene consegnata ai membri della Camera e viene resa consultabile al pubblico nel sito del Governo.

Solitamente, questa fase è immediatamente seguita dalla presentazione del disegno di legge da parte del Ministro (o del *private member*) che ne illustra gli obiettivi, i principi generali e gli effetti che dovrebbe produrre una volta diventato legge. Dopo tale presentazione il dibattito sul disegno di legge viene differito per consentire ai membri del Parlamento di studiare la proposta prima di intervenire e votarla. Peraltro tale pausa consente di testare la reazione dei cittadini.

Trascorso tale lasso di tempo si svolge la c.d. seconda lettura (*second reading*) ovvero il dibattito sulla mozione presentata dal Ministro. Si tratta della discussione più importante e, normalmente, consiste nella discussione generale dei principi posti alla base della proposta di legge (per esempio, le ragioni per cui dovrebbe essere supportata o meno, la necessità di adottarla o meno, l'esistenza della possibilità di raggiungere i medesimi obiettivi in modo diverso). Sebbene la seconda lettura sia fissata nell'ordine del giorno per la seduta successiva, molto spesso viene differita per molti giorni (ad esempio, se si tratta di un disegno di legge governativo, il suo svolgimento, oltre a dipendere dal programma di governo, viene negoziato con l'Opposizione). Alla ripresa del dibattito, se si tratta di proposta di legge governativa, un

³⁸⁵ In considerazione di ciò le sedute del lunedì sono regolarmente riservate alla discussione delle questioni proposte dai *private member*.

membro dell'opposizione – solitamente il primo ministro ombra – illustra la posizione dell'opposizione e, successivamente, intervengono in maniera alternata Membri della maggioranza e membri dell'opposizione. Da segnalare che gli *Standing order* non prevedono il tempo massimo di durata di questa fase che termina con il voto della mozione promossa dal Ministro (o da chi ha presentato il disegno di legge). Se tale votazione ha esito positivo e, dunque, se sono condivisi i principi alla base del disegno di legge, si passa all'esame della proposta in dettaglio.

È in questa fase che vengono esaminati gli articoli, uno ad uno, ed è possibile emendare il testo presentato. La procedura è più flessibile rispetto a quella della seconda lettura: ad esempio, si segnala che ogni Membro della camera può intervenire per un tempo massimo di cinque minuti un numero illimitato di volte per ogni proposta presentata.

Sebbene le procedure garantiscano che siano presi in considerazione tutti gli articoli e tutti gli eventuali emendamenti, i membri della Camera possono essere d'accordo sul fatto che rispetto ad un determinato disegno di legge non sia necessario l'esame articolo per articolo e questa fase può essere bypassata. Ciò che, ad esempio, avviene rispetto ai disegni di legge supportati da tutti i partiti ovvero rispetto a quelli che hanno un scopo molto limitato.

L'ultima fase (*third reading*) consiste nella votazione del disegno di legge e, solitamente, rappresenta una mera formalità. Inoltre, benché gli *standing orders* dispongano che essa venga differita ad un'altra seduta, in pratica, ogni volta la Camera approva una mozione in cui si prevede che la terza lettura si svolga immediatamente. Dopo l'approvazione il disegno di legge viene trasmesso all'altra Camera dove l'iter appena descritto si ripete e nell'ipotesi in cui le due Camere non riescano a trovare un accordo e il disegno di legge non venga accantonato, trova applicazione la *section 57* (sulla *double dissolution* si rimanda a quanto già detto al par. I.2.1.2).

Di solito, sia perché la maggior parte dei Membri del Governo appartengono alla Camera dei rappresentanti, sia a causa dell'ambito più circoscritto di materie rispetto alle quali il Senato ha iniziativa legislativa, i disegni di legge vengono presentati prima alla Camera dei rappresentanti³⁸⁶.

Quello appena descritto è l'ordinario procedimento di approvazione di una legge. Vi sono poi una serie di procedimenti speciali.

1) Può ad esempio avvenire che, dopo l'inizio della seconda lettura, il disegno di legge venga deferito alla *Federation Chamber*³⁸⁷ per lo svolgimento della discussione dei singoli articoli.

³⁸⁶ Nella 43° legislatura su un totale di 683 disegni di legge presentati, il 95% è stato presentato alla Camera dei rappresentanti. Di queste, approssimativamente l'80% è diventato legge.

³⁸⁷ La *Federation Chamber* è essenzialmente un comitato di discussione, nato come luogo alternativo alle Camere per discutere alcuni affari. Esso opera in parallelo con le Camere per consentire lo svolgimento di più discussioni contemporaneamente. Fin dalla sua nascita, nel 1994, è diventato sempre più importante nella gestione dei tempi di discussione dei due rami del Parlamento dato che, da un lato, rappresenta un'opportunità in

In genere ciò avviene previo accordo tra i membri governativi e quelli non governativi della Camera.

La procedura seguita all'interno della *Federation Chamber* è sostanzialmente la stessa seguita nelle Camere. Di conseguenza, la *Federation Chamber* può emendare ed approvare il disegno di legge. Tuttavia, dato che in questa sede non può esserci disaccordo, le questioni sulle quali non c'è unanimità di vedute devono essere rinviata alla Camera.

Al termine dell'iter all'interno della *Federation Chamber* la terza lettura è preceduta da un'ulteriore fase, *the reporte stage*, durante la quale la Camera prende in considerazione e vota il disegno di legge così come approvato dalla *Federation Chamber*. Naturalmente in questa sede la discussione è limitata agli aspetti sui quali non si è riuscito a trovare un accordo all'interno della *Federation Chamber*.

2) Nell'ipotesi in cui il Governo voglia accelerare i tempi di approvazione di un disegno di legge, può dichiararne l'urgenza. In questo caso, se la Camera accetta la richiesta del Governo, quest'ultimo presenta una mozione in cui si precisa la durata di ogni fase del procedimento di approvazione del disegno di legge. Se la Camera l'approva, una volta raggiunto il limite di tempo fissato, il dibattito viene interrotto immediatamente e si procede alla votazione. Questa procedura è nota come ghigliottina.

3) Infine è possibile deferire il disegno di legge alla Commissione competente per materia affinché rediga un parere sul disegno di legge. A tal fine, in questa sede, possono essere sentiti testimoni e possono essere raccolte informazioni sul disegno di legge. La Commissione, qualora ravvisi la necessità di introdurre modifiche, può indicarle, ma non può inserirle essa stessa. Nell'ipotesi in cui il Governo decida di accettare le modifiche al disegno di legge raccomandate nel rapporto di consulenza, queste sono incorporate agli emendamenti del Governo e vengono esaminate durante il *second reading*.

Quando il disegno di legge viene approvato nella medesima formulazione dai due rami del Parlamento si apre l'ultima fase, quella in cui il Governatore Generale firma il disegno di legge³⁸⁸. Soltanto a questo punto il progetto di legge diventa un *Act of Parliament*. Solitamente, nell'ipotesi in cui nel testo della legge non si specifichi un termine diverso, la legge acquista efficacia trascorsi 28 giorni dal momento in cui è stata firmata dal Governatore.

più offerta ai deputati ovvero ai senatori di discutere un disegno di legge, dall'altro, permette alle Camere di continuare a lavorare su altre questioni. Peraltro, data la sua composizione ristretta, rappresenta una sede di discussione maggiormente interattiva.

Tutti i membri della Camera sono automaticamente membri della Camera Federazione e sono ammessi a partecipare alle sue riunioni. Fino al 2012 la *Federetion Chamber* era chiamata *Main Committee*.

³⁸⁸ Le parole con cui il Governatore dà il suo assenso sono : «In the name of Her Majesty, I assent to this Act».

Tabella 2 – Numero proposte di legge presentate e approvate dal 1901 al 2015

Anno	Totale proposte di legge presentate	Proposte di legge presentate da <i>Private member</i> *	Proposte di legge presentate in Senato	Proposte di legge trasmesse alla <i>Federation Chamber</i> **	Leggi approvate***
1901	28	0	6		17
1902	23	0	2		21
1903	27	1	5		21
1904	22	1	5		15
1905	33	2	4		26
1906	42	6	5		23
1907	29	3	7		12
1908	29	1	0		27
1909	38	3	9		29
1910	50	4	6		41
1911	30	0	8		29
1912	52	1	6		43
1913	37	6	8		24
1914	54	6	6		36
1915	62	0	12		53
1916	45	0	3		41
1917	40	0	11		40
1918	50	0	4		47
1919	37	0	15		32
1920	66	1	6		56
1921	49	0	9		43
1922	47	0	8		42
1923	52	0	7		36
1924	63	1	6		61
			11		
			3		

1925	35	0	5		32
1926	56	0	2		52
1927	50	0	17		38
1928	47	0	7		48
1929	43	0	5		35
1930	89	1	12		78
1931	73	0	8		56
1932	80	0	7		76
1933	77	0	10		74
1934	72	0	9		67
1935	76	0	6		73
1936	99	0	2		94
1937	54	0	4		47
1938	91	0	1		78
1939	91	0	6		87
1940	101	3	3		99
1941	73	0	2		70
1942	61	0	13		58
1943	59	0	13		58
1944	48	1	14		46
1945	60	0	8		59
1946	84	0	5		81
1947	94	0	18		93
1948	96	0	11		93
1949	88	0	10		87
1950	87	1	14		80
1951	85	0	17		82
1952	111	1	20		109
1953	99	0	7		96
1954	85	0	10		83
1955	71	0	4		71
1956	114	2	11		113
		0	4		
			6		

1957	119	1	14		103
1958	101	2	0		83
1959	105	0	6		104
1960	115	0	4		111
1961	99	0	6		98
1962	112	2	19		108
1963	103	1	15		103
1964	135	1	7		130
1965	158	1	13		156
1966	94	1	10		93
1967	133	1	14		124
1968	169	0	22		157
1969	101	3	13		102
1970	154	1	10		127
1971	148	2	19		138
1972	146	3	20		139
1973	253	3	17		221
1974	226	3	11		166
1975	215	2	12		121
1976	230	1	14		209
1977	164	4	13		161
1978	224	1	19		211
1979	196	0	42		191
1980	205	0	34		177
1981	202	3	53		182
1982	196	2	32		158
1983	170	7	17		147
1984	192	1	15		175
1985	234	3	13		202
1986	189	1	19		168
1987	211	3	11		184
1988	210	3	22		155
		1	9		
		2	8		
		6	16		
			24		

1989	194	12	32		183
1990	185	15	14		144
1991	205	11	12		216
1992	282	16	9		264
1993	184	9	10		121
1994	197	4	15	52	184
1995	176	6	6	55	176
1996	173	8	6	52	84
1997	235	10	4	108	222
1998	218	8	7	77	135
1999	224	10		75	201
2000	192	15		51	174
2001	180	19		71	170
2002	254	15		75	148
2003	174	21		71	150
2004	223	9		53	158
2005	182	15		42	164
2006	188	12		62	172
2007	168	7		53	184
2008	203	7		64	159
2009	226	8		52	136
2010	221	18		64	150
2011	238	23		76	190
2012	210	23		70	206
2013	203	22		85	148
2014	222	12		28	114
2015	116	6		7	112

Legenda:*comprese le proposte di legge presentate dai Private Senators; non sono comprese quelle presentate dallo Speaker; **la Federation Chamber, nota sino al 2012 come Main Committee, è stata istituita nel 1994; ***non sono compresi i disegni di legge costituzionali approvati da entrambe le Camere ma respinti con referendum.

Dati elaborati dal Chamber Reserce Office della Camera dei Rappresentanti, aggiornati al 25 giugno 2015.

1.2.4.2) La legislazione delegata

La legislazione delegata (noto anche come legislazione subordinata) viene emanata dal Governo, sotto l'autorità di una legge del Parlamento. In verità, esistono varie tipologie di strumenti legislativi (*regulations; determinations; ordinances of territories; plans of management; declarations, approvals, principles and notices; by-laws of statutory authorities; navigation and aviation orders; notices; standards; declarations, declarations; directives; guidelines...*), tuttavia, in questa sede, si tratteranno esclusivamente gli strumenti legislativi soggetti all'eventuale veto delle Camere. Esistono infatti una serie di strumenti che, a causa della loro natura amministrativa ovvero a causa di una deroga espressa contenuta nel LIA o in un'altra legge, non sono soggetti alla procedura che si descriverà nel presente paragrafo.

Il Parlamento nel corso degli anni ha fatto ampio ricorso alla delega legislativa, basti pensare che, in generale, circa la metà degli atti normativi del Commonwealth sono rappresentati da “strumenti legislativi”. L'ampio ricorso a tali strumenti trova la sua ragion d'essere nella loro maggiore capacità di dettare velocemente la regolamentazione di dettaglio. Dunque, molto spesso, il Parlamento si limita a fissare con legge i principi caratterizzanti una certa materia mentre delega al Governo il compito di emanare la legislazione di dettaglio, entro tali principi. Sebbene sia raro, in alcuni casi la legge può addirittura autorizzare il Governo ad abrogare, modificare, o integrare disposizioni di legge. Una previsione di questo tipo era, ad esempio, contenuta nel *Re-establishment and Employment Act* del 1945 e, più di recente nel *Administrative Arrangements Act* del 1987. Nel primo caso tuttavia tale potere fu “eliminato” nel 1951 da una legge successiva, mentre nel secondo si trattava di una disposizione transitoria con efficacia limitata ad un solo anno dall'entrata in vigore della normativa.

Dal 1 gennaio 2005 i *legislative instruments* sono disciplinati dal LIA. Quest'ultimo stabilisce che con strumento legislativo si intende uno strumento scritto che a) ha carattere legislativo; b) è fatto nell'esercizio di un potere delegato da parte del Parlamento; c) determina la legge o altera il contenuto della legge, invece di applicare la legge in un caso specifico; d) ha l'effetto diretto o indiretto di pregiudicare un privilegio o un interesse ovvero stabilisce un obbligo, la creazione di un diritto, o la modificazione di un obbligo o di un diritto.

Si precisa inoltre che per essere considerati tali ed essere applicabili è necessario che gli strumenti legislativi vengano registrati nel Registro federale degli strumenti legislativi (*Federal Register of Legislative Instruments*).

La legge delega adottata dal Parlamento, determina i principi e i criteri che devono essere seguiti dal Governo per esercitarla.

I *legislative instruments*, a meno che la legge delega non disponga diversamente, devono essere presentati alle Camere corredati da una adeguata motivazione, entro sei giorni dalla registrazione, pena la perdita di efficacia (art.38 LIA). Dopo la registrazione di un *legislative instruments* non può essere presentato nessun altro strumento che in sostanza disciplini la stessa materia.

Tali strumenti, normalmente, acquistano efficacia immediatamente e rimangono tali se e nella misura in cui non vengono annullati dal Parlamento. Si segnala tuttavia, che per tutelare il principio dell'affidamento dei cittadini nella certezza del diritto, la legge delega può prescrivere che gli strumenti legislativi, acquistino efficacia successivamente allo spirare del termine entro il quale le Camere possono esercitare il loro potere di veto.

L'art. 42 del LIA dispone poi che, entro 15 giorni dalla presentazione alla Camera dello strumento legislativo, deve essere presentata l'eventuale mozione volta ad annullarlo che, a sua volta, deve essere votata entro i 15 giorni successivi alla presentazione della mozione. Nell'ipotesi in cui tale mozione venga approvata lo strumento legislativo viene annullato e perde di efficacia. In questo caso, peraltro, si fa divieto di presentare uno strumento legislativo che in sostanza riproponga le medesime disposizioni nei sei mesi successivi.

Per consentire a deputati e senatori di comunicare la loro intenzione di presentare una mozione volta ad esercitare il loro potere di veto, durante ogni seduta viene pubblicato l'elenco dei *legislative instruments* presentati, soggetti a possibile rifiuto, e si indica il numero di giorni di seduta rimanenti per presentare la mozione.

Si deve rilevare che tra le centinaia di atti di legislazione delegata presentati ogni anno molto pochi sono formalmente esaminati dalle Camere e, ancora meno sono colpiti dal veto di una delle due. In questo caso, dell'approvazione della mozione con cui si esprime il veto deve essere data notizia nella Gazzetta "*for general information*" dal *clerk* della Camera che l'ha votata.

Sebbene il controllo del Parlamento di solito avviene seguendo la procedura poc'anzi descritta, un mezzo alternativo di controllo parlamentare è quello di prevedere nella legge delega che il decreto delegato entri in vigore solo con l'esplicita approvazione, con delibera affermativa, di entrambe le Camere. Anche se non è comune, questa pratica è stata utilizzata negli ultimi anni, soprattutto per quanto riguarda alcuni tipi di strumento legislativo variamente descritti come estratti conto, carte, accordi, dichiarazioni, linee guida, etc. In

questo caso, la legge delega può addirittura autorizzare le Camere a modificare lo strumento in questione nel corso del processo di approvazione.

In materia di controllo Parlamentare sulla legislazione delegata il Senato rivesta un ruolo di spicco. Infatti, come evidenziato da Maurice Blackburn, *«the House of Representatives is not likely to do that work well, or, in fact, to do it at all. Upon its vote turns the fate of the ministry. The regulation is made by the ministry, and a proposal for its disallowance would certainly be treated as a vote of want of confidence, and would be tested on party lines. No ministry depends on the vote of the Senate and it is quite likely that in that chamber a regulation would be considered on its merits»*. Il Senato, invece, a partire dal 1932, ha istituito un Comitato permanente per i regolamenti e le ordinanze da nominare all'inizio di ogni Legislatura, a cui vengono deferiti tutti i regolamenti, le ordinanze e gli altri strumenti legislativi delegati dal Parlamento al Governo, soggetti al potere di veto da parte delle Camere. Tale Comitato è chiamato ad esaminare la legislazione delegata al fine di garantirne la conformità con la legge ed evitare che il *legislative instrument* non sconfini indebitamente sui diritti personali e le libertà. Tale comitato opera tradizionalmente in maniera imparziale e si astiene dal considerare la politica di legislazione delegata. Le sue Relazioni contengono suggerimenti e, spesso, conducono ad adeguamenti della legislazione da parte del Governo.

I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo

I.3.1) Il sistema elettorale per la Camera dei Rappresentanti

Una prima caratteristica fondamentale del sistema elettorale australiano, almeno per le elezioni federali, è l'obbligatorietà del voto, la sanzione prevista per l'eventuale defezione è un'ammenda di modesta entità (circa 20 dollari australiani nel 2013). Una norma che sembra funzionare, considerato che l'affluenza alle urne alle elezioni federali supera la percentuale del 90% (93,2% alle ultime due elezioni del 2010 e 2013).

Il sistema elettorale australiano per l'elezione della Camera dei Rappresentanti in Australia (d'ora in avanti, Camera) ha una logica maggioritaria è basato sul voto alternativo (VA) che costituisce una sorta di via di mezzo tra il sistema uninominale maggioritario di collegio a turno unico e quello a doppio turno.

Gli elettori sono obbligati, a pena di nullità del voto, a "ordinare" i candidati in una classifica in ordine di preferenza, invece che scegliere semplicemente un singolo candidato.

Inizialmente, a ciascun candidato si attribuiscono tanti voti quante sono le prime preferenze che ha ricevuto. Se un candidato ottiene la maggioranza assoluta dei voti (secondo il criterio *majority*), si aggiudica il seggio. Altrimenti, il candidato che ha ottenuto il minor numero di

voti è eliminato e i suoi voti sono assegnati a ciascuno dei candidati rimasti in lizza in base alla seconde, terze, ecc. preferenze espresse su ogni scheda elettorale. Questo processo si ripete finché un candidato non ottiene più della metà dei voti.

L'effetto principale di questo sistema di voto è quello di eliminare la dispersione dei voti e la tendenza degli elettori a votare "strategicamente" per candidati che non sono la loro prima scelta.

Il territorio australiano è diviso in 150 collegi, uno per ogni seggio da assegnare alla Camera dei Rappresentanti. Ogni collegio elegge un solo candidato e, di conseguenza, ogni lista può presentare un solo candidato per collegio.

In ogni collegio l'elettore deve esprimere le preferenze per tutti i candidati con il metodo sopra specificato, altrimenti il voto viene annullato.

Con questo sistema può accadere che la coalizione che totalizza più voti in assoluto non elegga poi la maggioranza assoluta in Parlamento.

In letteratura è usuale considerare un tale sistema come un meccanismo che favorisce la vittoria non tanto del partito preferito, quanto di quello meno osteggiato, ovvero quello che ottiene il minor numero di preferenze negative.

1.3.2) Il sistema elettorale per il Senato

Il Senato è la camera alta del Parlamento australiano.

I Senatori sono eletti direttamente dagli elettori, ma il sistema elettorale differisce da quello in vigore per l'elezione dei Deputati: il meccanismo è infatti proporzionale e il sistema di voto piuttosto complesso: si può votare per i candidati, ordinandoli (*below the line*) o per il partito (*above the line* e in questo caso il partito deciderà le altre preferenze). Vigé il meccanismo del voto trasferibile (STV) (legge del 1 gennaio 1918)³⁸⁹ per cui il candidato che raggiunge la quota (14,3% negli stati, 33% nei territori) viene eletto e i voti in surplus vengono redistribuiti. La formula adottata è la Droop (numero totale di voti / (numero di candidati da eleggere + 1)) + 1 (senza contare eventuali resti), che aumenta la proporzionalità teorica del sistema.

Secondo la Costituzione australiana, il Senato deve avere un numero uguale di senatori per ogni Stato, cui deve essere attribuito un numero di seggi pari ad almeno sei, al fine di assicurare che la legge elettorale riguardante il Senato non operi discriminazioni tra gli Stati.

³⁸⁹ Ultime modifiche 15/06/1995; 16/12/1995. Possono votare i cittadini australiani che abbiano compiuto il 18° anno di età.

Il numero di senatori è cambiato negli anni. Originariamente la Costituzione prevedeva sei senatori per ogni Stato e quindi un totale di 36 senatori. Nel 1948 si decise di aumentare da sei a dieci il numero di senatori per Stato, raggiungendo quota 60. Il totale fu portato a 64 quando, a partire dal 1975, ai due territori dell'Australia fu consentito di eleggere due senatori ciascuno. L'ultimo aumento risale al 1984, quando fu stabilito che ogni Stato eleggesse 12 senatori. Attualmente, dunque, il Senato australiano conta 76 membri: sei per ciascuno dei dodici stati e due per ciascuno dei due territori. I senatori degli Stati sono eletti per sei anni, quelli dei territori restano in carica per lo stesso periodo dei colleghi Deputati, dunque per un massimo di tre anni.

Il Senato è rinnovato parzialmente ogni tre anni ma in un caso, nel 1987, si è di fatto verificato lo scioglimento dell'intera assemblea.

Il Senato ha prerogative pressoché identiche rispetto alla Camera. Tuttavia, il sistema elettorale di rappresentanza proporzionale utilizzato per questa camera orienta verso modello diverso di competizione partitica. I partiti minori (come ad esempio i Verdi e i Democratici Australiani) sono in grado di ottenere la rappresentanza e incidere sulla formazione delle maggioranze. Questo aspetto comporta anche un maggiore controllo parlamentare sull'attività di Governo e in genere sul potere esecutivo.

Il governo federale è infatti responsabile sia nei confronti della Camera dei Rappresentanti che del Senato, anche se in modi diversi.

Il governo federale è formato dal partito, o coalizione di partiti, che detiene la maggioranza dei seggi alla Camera dei Rappresentanti e deve dimettersi se perde questa maggioranza, anche se la disciplina di partito assicura un certo controllo governativo sulla Camera. Pertanto, dal punto di vista strettamente costituzionale e quindi del rapporto fiduciario per il Governo, quest'ultimo è responsabile solo verso la Camera, la quale può procedere alla sfiducia. Il governo è responsabile nei confronti del Senato nel senso che questo potrebbe costringere il governo a rendere conto del suo operato o potrebbe rifiutarsi di votare una proposta di legge per stanziare fondi per i servizi annuali ordinari di governo. È infatti il Senato che autorizza il governo a spendere per finanziare le proprie attività. Dunque il Senato incide sul Governo perché ha un forte potere di veto su molte policies. Questo fa in modo che il Senato abbia poteri costituzionali “quasi” pari della Camera dei Rappresentanti.

1.3.3) Il sistema elettorale per le elezioni sub-federali

Gli Stati e i Territori australiani (che hanno in genere una Camera bassa, la Legislative Assembly e una Camera alta, chiamata Legislative Council) hanno adottato diversi sistemi elettorali, in parte simili a quelli in vigore a livello federale, vale a dire il maggioritario con

voto singolo trasferibile. Ci sono però alcune sensibili variazioni: il New South Wales, adotta il sistema *instant run-off-voting* (detto anche preferential vote) per l'elezione dell'assemblea legislativa e un sistema di voto singolo trasferibile con rappresentanza proporzionale per il Consiglio legislativo; anche l'Australian Capital Territory adotta un sistema voto singolo trasferibile con rappresentanza proporzionale sempre per eleggere i membri dell'assemblea legislativa (in questo caso non c'è una Camera alta); in Queensland, che ha cambiato più volte sistema elettorale, viene utilizzato un sistema chiamato "optional preferential system" (o *contingent vote*); in South Australia si vota con il *preferential instant-runoff voting* (IRV) per l'assemblea legislativa e con il *preferential single transferable voting system* per il consiglio legislativo; anche in Tasmania è adottato il sistema STV per l'assemblea e il medesimo sistema vigente per la Camera a livello federale per il Consiglio; nello Stato di Victoria si utilizza il voto trasferibile per l'Assemblea e il sistema proporzionale per il Consiglio; in Western Australia, infine, vige il voto alternato per l'assemblea e il singolo voto trasferibile per il Consiglio.

Appositi organismi, le Commissioni elettorali statali, sovrintendono ai processi elettorali nei singoli Stati e territori.

II) Le istituzioni nella dinamica politica

II.1) Il sistema dei partiti

Secondo la classica distinzione operata da Duverger, il sistema australiano è assimilabile al tipo di sistema multipartitico e, per specificare meglio con Sartori, osservando anche la componente ideologica e programmatica degli attori in campo, a multipartitismo (o pluralismo) moderato. Tale sistema è caratterizzato da un numero di partiti (influenti, che contano) non superiore a cinque e dalla presenza di governi di coalizione. Ne consegue una dinamica imperniata su una competizione bipolare, con due coalizioni che si contendono la maggioranza dei seggi, spostandosi al centro per conquistare più agevolmente l'elettorato fluttuante. Un sistema simile non prevede la presenza di partiti "antisistema" poiché tutti gli attori in campo hanno come obiettivo la conquista del governo e propongono un programma "responsabile", considerato che plausibilmente saranno chiamati ad attuarlo.

La tabella 4 evidenzia come il numero medio di partiti presenti nell'arena parlamentare australiana sia stato quasi sempre inferiore a cinque (il numero medio è 3,9) e solo in un paio di occasioni alla Camera sono stati presenti più di cinque partiti. Inoltre solo nell'ultima elezione osservata, quella del 2013, e in quella del 1998 il numero di partiti che ha totalizzato più del cinque per cento dei voti è stato pari a cinque: il numero medio di partiti con performance superiore al 5% dei voti, osservato in tutte le elezioni per il rinnovo della Camera tra il 1946 e il 2013 è stato di 3,8.

La successiva tabella 5 induce ad osservare che i due più grandi partiti si siano contesi di fatto la maggioranza dei seggi. Tuttavia spesso si è fatto ricorso a governi di coalizione per cui il sistema australiano è senz'altro un sistema bipolare più che bipartitico.

Lo sviluppo del sistema partitico australiano ha attraversato diversi periodi. Il primo (grosso modo dal 1890 al 1944) ha sancito la nascita dei due principali raggruppamenti politici: il partito del lavoro (ALP) e il raggruppamento dei liberali (LPA).

L'ALP nacque alla fine del 19 ° secolo in un clima di agitazione industriale e sindacale e di recessione economica. Il fallimento degli scioperi nel settore della lana spinse i sindacati a guardare invece al sistema politico formale per promuovere i propri obiettivi, attraverso l'elezione dei rappresentanti parlamentari. Sulla scia del successo del movimento operaio, le forze liberali si coalizzarono e crearono intorno al 1909 il Partito Liberale dell'Australia (LPA).

Nel 1920 (anche se un primo nucleo in Western Australia risale già al 1913) nacque l'Australian Country Party (ora chiamato the Nationals o semplicemente the Nats). Per la maggior parte della sua storia ha governato con il LPA in coalizione, mentre all'opposizione ha talvolta operato come un singolo partito.

Naturalmente nel corso degli anni i partiti australiani hanno subito delle evoluzioni ma, essenzialmente, il sistema politico attuale è ancora figlio della frattura socio-economica generata dalla rivoluzione industriale, mentre le faglie religiose o culturali sono meno presenti nella formazione della ideologia dei partiti australiani.

Questo, insieme con alcune innovazioni istituzionali (il voto obbligatorio, le preferenze alternate e il finanziamento pubblico adottato in seguito) ha contribuito alla relativa stabilità del sistema australiano, tendenzialmente bipartitico.

Il primo ministro, benché non previsto dalla Costituzione, è certamente la più importante carica politica australiana: usualmente è il leader del partito che ha vinto le elezioni ma le sue eventuali dimissioni non comportano lo scioglimento dell'assemblea (il primo ministro è incaricato dal Governatore generale dell'Australia, di fatto il capo dello Stato che rappresenta la Corona, benché con poteri puramente formali). Nella storia australiana il primo ministro è stato sostituito più volte durante il mandato, non solo in caso di morte (circostanza avvenuta nel 1939, 1945 e 1967) ma anche di dimissioni: il caso più recente riguarda il premier liberale Tony Abbott, sostituito da Malcolm Turnbull il 15 settembre 2015. Altri casi si sono verificati nel 1941 e nel 1991, nonché, come si spiegherà tra breve, nel 2010.

Julia Gillard, esponente del partito laburista (ALP), nominata in seguito alle elezioni del 2010 (le prime in cui Laburisti e Liberali ottennero lo stesso numero di seggi, tanto che l'ALP dovette formare una coalizione con i Verdi e gli Indipendenti, con una maggioranza risicata), fu sfiduciata dal proprio partito nel giugno del 2013. Le subentrò, a pochi mesi dalle elezioni svoltesi poi il 7 settembre 2013, l'ex premier Rudd, uscito vittorioso dalle primarie del proprio partito, ma sconfitto poi dai liberali di Abbott nelle elezioni generali.

La questione centrale è che il primo ministro è tale solo in quanto leader del partito di maggioranza. Se perde la fiducia del partito che lo ha scelto come leader, deve dimettersi non solo dalla guida del partito ma anche da primo ministro. Secondo una ricerca condotta da Anika Gauja e coordinata da Benoit Pilet e William Cross, la durata media di un leader al vertice del proprio partito è vistosamente calata: da 10 anni negli anni '60 a 2,4 nel periodo 2000-2012. Perché è accaduto? Gauja segnala che le fazioni interne ai partiti (in Italia si chiamerebbero correnti) hanno acquisito maggiore forza. Questo cambiamento comporta effetti positivi (c'è più dialettica e il confronto tra diverse posizioni può rafforzare il leader capace di sintetizzarle), ma anche maggiori rischi di indebolimento, soprattutto quando la disciplina di partito tende a punire comportamenti poco in linea. Il fenomeno dell'indebolimento della leadership di partito (o della sua evidente ridotta durata) è tuttavia comune ad altre democrazie occidentali. Ma in Australia c'è una particolarità: mentre in altre

democrazie il vertice partitico è eletto con primarie e/o convention, il leader di partito australiano è scelto dai membri del partito eletti in Parlamento, dunque da un numero molto ristretto di persone. Questo rende il processo di elezione e – soprattutto – di destituzione molto più celere.

Tabella 3 - Risultati elettorali per la House of Representatives 2010 e 2013

	2010			2013			Diff 2013-2010		
Partiti	Voti assoluti	voti %	n. seggi	Voti assoluti	voti %	n. seggi	Voti assoluti	voti %	Diff. seggi
Australian Labour Party	4.711.363	38,0	72	4.311.365	33,4	55	-399.998	-4,6	-17
Coalizione								0,0	0
Liberal Party of Australia	3.777.383	30,5	44	4.134.865	32,0	58	357.482	+1,6	+14
Liberal National Party (QLD)	1.130.525	9,1	21	1.152.217	8,9	22	21.692	-0,2	+1
National Party of Australia	419.286	3,4	6	554.268	4,3	9	134.982	+0,9	+3
Country Liberal Party (NT)	38.335	0,3	1	41.468	0,3	1	3.133	+0,0	0
tot coalizione	5.365.529	43,3	72	5.882.818	45,6	90	517.289	+2,2	+18
Australian Greens	1.458.998	11,8	1	1.116.918	8,7	1	-342.080	-3,1	0
Altri	866.473	7,0		1.603.826	12,4	4	737.353	+5,5	+4
Totale	12.402.363	100,0	150	12.914.927	100,0	150	512.564	0,0	0
Affluenza (%)	93,2			93,2					

Fonte: fonte: Elaborazione da web site Australian Electoral Commission

Le ultime elezioni per il rinnovo della Camera si sono svolte il 7 settembre del 2013. L'esito elettorale (voto popolare) assegna la maggioranza dei voti alla coalizione dei Liberali (45,6%), composta da quattro partiti. In termini di seggi la percentuale si traduce in 90 seggi contro i 55 dell'Australian Labour Party che, pur in calo rispetto alle elezioni del 2010, resta il primo partito in termini di voti assoluti e percentuali ma perde diciassette seggi. Nel 2013 quindi la guida del governo passa dai Laburisti (che nel 2010 avevano però guidato un governo di minoranza, evento che non si verificava dal 1940, con il sostegno di tre indipendenti e dell'unico deputato dei Verdi) ai Liberali la cui coalizione incrementa in termini di voti assoluti, percentuali e soprattutto in termini di seggi (+17).

Nessuna variazione per il tasso di affluenza alle urne ma va ricordato che il voto è obbligatorio e sono previste sanzioni pecuniarie per i trasgressori.

Tabella 4 - Numero effettivo di partiti parlamentari ed elettorali: «House of Representatives» (1946-2013)

anno	n partiti in parlamento	n. partiti con >5% voti	LSq	Effnv	Effns	Seggi
1946	7	3	9,61	2,74	2,40	74
1949	3	3	7,53	2,64	2,62	121
1951	3	3	5,39	2,49	2,58	118
1954	3	3	2,88	2,46	2,47	114
1955	3	4	6,84	2,73	2,47	112
1958	3	4	11,05	2,97	2,59	122
1961	3	4	7,12	2,81	2,52	122
1963	3	4	9,00	2,79	2,66	122
1966	4	4	10,83	2,97	2,63	124
1969	3	4	6,95	2,84	2,61	125
1972	3	4	6,90	2,77	2,47	125
1974	3	3	5,96	2,66	2,52	127
1975	3	3	13,93	2,69	2,52	127
1977	3	4	14,93	3,11	2,46	124
1980	3	4	8,25	2,81	2,66	125
1983	3	4	10,31	2,67	2,24	125
1984	3	4	7,95	2,79	2,43	148
1987	3	4	10,42	2,90	2,28	148
1990	4	4	12,48	3,37	2,35	148
1993	4	3	8,12	2,91	2,39	147
1996	4	4	10,97	3,21	2,62	148
1998	4	5	10,87	3,44	2,48	148
2001	5	4	9,37	3,44	2,49	150
2004	5	4	8,60	3,17	2,44	150
2007	4	4	10,27	3,03	2,25	150
2010	8	4	11,29	3,83	2,92	150

2013	9	5	9,54	4,26	3,23	150
Media (1946- 2013)	3,9	3,8	9,16	3,0	2,5	

Fonte: Elaborazione dell'autore da web site *Australian Electoral Commission*

Il sistema australiano è un sistema bipolare più che bipartitico tout-court. Il numero medio di partiti presenti in Parlamento (considerando le elezioni dal 1946 al 2013) è infatti di 3,9 e altrettanti sono quelli che hanno totalizzato più del 5% dei voti. Circa il numero dei partiti presenti in Parlamento, si ravvisa, netta, una sorta di tendenza curvilinea: sono sette nel 1946, in un paio di circostanze raggiungono il numero di 4 negli anni successivi, diventano 5 nel 2004, 8 nel 2010 e nove nel 2013, tanto da poter ipotizzare una sorta di trasformazione in un sistema di pluralismo polarizzato.

Le elezioni australiane sono caratterizzate da un indice relativamente basso di disproporzionalità (media 9,16 per le ventisette elezioni considerate tra il 1946 e il 2013).

Tabella 5 - Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per l'«House of Representatives» (1946-2013)

	ALP		LIB			I° partito	II° partito	somma		
Elezione	% voti	% seggi	% voti	% seggi	seggi			voti (%)	seggi (%)	Diff. voti - seggi p.p.
1946	49,7	58,1	28,6	20,3	74	ALP	LIB	78,3	78,4	-0,1
1949	46,0	38,8	39,4	45,5	121	ALP	LIB	85,4	84,3	+1,1
1951	47,6	43,0	40,6	43,0	121	ALP	LIB	88,3	86,0	+2,3
1954	50,0	47,1	38,3	38,8	121	ALP	LIB	88,3	86,0	+2,4
1955	44,6	38,5	39,7	46,7	122	ALP	LIB	84,4	85,2	-0,9
1958	42,8	36,9	37,2	47,5	122	ALP	LIB	80,0	84,4	-4,4
1961	47,9	49,2	33,6	36,9	122	ALP	LIB	81,5	86,1	-4,6
1963	45,5	41,0	37,1	42,6	122	ALP	LIB	82,6	83,6	-1,0
1966	40,0	33,1	40,1	49,2	124	LIB	ALP	80,1	82,3	-2,1
1969	47,0	47,2	34,8	36,8	125	ALP	LIB	81,7	84,0	-2,3
1972	49,6	53,6	32,0	30,4	125	ALP	LIB	81,6	84,0	-2,4
1974	49,3	52,0	35,0	31,5	127	ALP	LIB	84,3	83,5	+0,8
1975	42,8	28,3	41,8	53,5	127	ALP	LIB	84,6	81,9	+2,8
1977	39,7	30,6	38,1	54,0	124	ALP	LIB	77,7	84,7	-6,9
1980	45,2	40,8	37,4	43,2	125	ALP	LIB	82,6	84,0	-1,4

1983	49,5	60,0	34,4	26,4	125	ALP	LIB	83,8	86,4	-2,6
1984	47,6	55,4	34,1	30,4	148	ALP	LIB	81,6	85,8	-4,2
1987	45,8	58,1	34,4	29,1	148	ALP	LIB	80,2	87,2	-7,0
1990	39,4	52,7	35,0	37,2	148	ALP	LIB	74,5	89,9	-15,4
1993	44,9	54,4	37,1	33,3	147	ALP	LIB	82,0	87,8	-5,7
1996	38,7	33,1	38,7	50,7	148	ALP	LIB	77,4	83,8	-6,4
1998	40,1	45,3	33,9	43,2	148	ALP	LIB	74,0	88,5	-14,5
2001	37,8	43,3	37,4	46,0	150	ALP	LIB	75,2	89,3	-14,1
2004	37,6	40,0	40,5	50,0	150	LIB	ALP	78,1	90,0	-11,9
2007	43,4	55,3	36,6	36,7	150	ALP	LIB	80,0	92,0	-12,0
2010	38,0	48,0	30,5	40,7	150	ALP	LIB	68,5	88,7	-20,2
2013	33,4	36,7	32,0	38,7	150	ALP	LIB	65,4	75,3	-9,9
Media (1946- 2013)	43,8	45,2	36,2	40,1				80,1	85,3	-5,2

Fonte: Elaborazione da web site Australian Electoral Commission

I due maggiori partiti presenti sullo scenario politico australiano hanno ottenuto nelle elezioni tra il 1946 e il 2013 una somma di voti pari all'80,1 (valore medio); in termini di seggi, i due partiti hanno ottenuto l'85,3% del totale dei seggi assegnati.

Il Partito Laburista (ALP) è stato quasi sempre il primo partito (eccetto nel 1966 e nel 2004) ma ha governato ed espresso il premier solo in dieci occasioni, incluso il 2010 quando l'ALP capeggiò un governo di minoranza con il sostegno di tre Indipendenti e dell'unico deputato eletto nelle liste dei Verdi.

II.2) Il sistema di governo

I fondatori della Costituzione del Commonwealth hanno accettato, quasi senza contestazione, il sistema britannico di governo parlamentare trattandosi di un sistema che era già stato adattato alle esigenze delle colonie australiane quando, dopo il 1950, iniziarono ad autogovernarsi.

La forma di governo australiana si caratterizza dunque come “Westminster” ovvero una forma di governo parlamentare nella quale l'esecutivo è espressione del partito risultato vincitore nelle elezioni politiche alla Camera dei Rappresentanti, è responsabile collegialmente verso la stessa e, di conseguenza, è da questa dipendente. Tale caratterizzazione – come in più occasioni nel corso del presente lavoro si è avuto modo di evidenziare – non è delineata dalla Costituzione del Commonwealth, ma è determinata da un cospicuo numero di convenzioni costituzionali anch'esse mutate dal sistema di governo inglese.

La comprensione delle dinamiche effettive che hanno caratterizzato il concreto operare della forma di governo australiana non può tuttavia prescindere da una serie ulteriore di fattori, dato che la forza e la stabilità dei governi sono fortemente influenzate dal sistema dei partiti, oltre che dal sistema elettorale.

Per quanto riguarda in particolare il primo aspetto si deve evidenziare che alla sua nascita il Parlamento federale ha ereditato il sistema partitico precedentemente affermatosi nelle colonie. Alle elezioni del 1901 presero infatti parte il *Protectionist Party*, affermatosi nello Stato di Victoria e guidato da Alfred Deakin; il *Free Trade Party* guidato dall'ex premier del New South Wales George Reid; il *Federalist movement*, guidato da Edmund Barton (che era in New South Wales leader del *Protectionist Party*) e il *Labour Party* la cui campagna elettorale fu fortemente localizzata determinando la mancanza di un leader riconosciuto.

Dopo le elezioni nessuno di questi partiti ottenne la maggioranza in Parlamento. Di conseguenza venne nominato un governo di coalizione, guidato dal primo Ministro Barton, sostenuto da Deakin e dal *Labour Party*.

Il fatto che il primo governo si basasse sull'appoggio di tre diversi partiti ha determinato successivamente frequenti cambi di governo³⁹⁰. Infatti, tra il 1903 e il 1904 si sono succeduti tre governi: quello protezionista di Deakin, quello laburista di Chris Watson, e poi un governo *Free Trade* guidato da Reid.

Deakin tornò in carica fino al 1909, quando il *Labour Party* ritirò il suo sostegno e formò un governo di minoranza guidato da Fisher che, tuttavia, durò in carica per pochissimo tempo (6 mesi e 21 giorni). Infatti, il partito di Deakin si coalizzò con il *Free Trade Party* e riuscì in questo modo a far cadere il governo Laburista di minoranza.

³⁹⁰ Marsh I., *Beyond the Two Party System: Political Representation, Economic Competitiveness, and Australian Politics*, Cambridge University Press, 1995.

È a partire da questo momento che il sistema partitico australiano ha assunto una connotazione pressoché stabile in cui le principali formazioni partitiche si sono assestate in due blocchi contrapposti rappresentati dal *Labour Party* e dagli *Anti-Labour Party*.

Per quanto riguarda, in particolare gli *Anti Labour Party* si deve rilevare come essi abbiano assunto nel corso del tempo diverse sembianze: *Liberal Party* dal 1909 al 1917, *Nationalist Party* dal 1917 al 1931, *United Australia Party* (UAP) dal 1931 al 1944, e successivamente, di nuovo *Liberal Party*³⁹¹. Dopo la formazione del *Liberal Party* nel 1909 l'unico nuovo partito anti-Labour apparso sulla scena politica è stato il *Country Party* (ribattezzato *National Party* per le elezioni federali dal 1983). Questa formazione, nata nel 1920 cavalcando il malcontento delle aree rurali, si è coalizzata con il *Nazionalist Party* nel 1923³⁹² e, da allora, è diventata una componente essenziale dei governi anti- Labour, utilizzando i suoi numeri per ottenere dal partner di coalizione posizioni di gabinetto chiave nella gestione degli interessi rurali. Soltanto in tre occasioni, il *Liberal Party/ UAP* ha avuto nella Camera dei rappresentanti un numero di seggi sufficiente per formare un governo da solo. Nel 1931 ha scelto di farlo, ma è stato costretto a tornare in coalizione dopo le elezioni del 1934. Nel 1975 e nel 1977 il primo ministro, Malcolm Fraser, ha scelto invece di mantenere la coalizione.

Il *Labour Party* è il più antico dei partiti politici australiani ma, sebbene esista dal 1891, si è caratterizzato per numerose divisioni e spaccature. Inizialmente, molti degli eletti tra le sue fila non accettavano di dover rispettare le decisioni adottate dal gruppo parlamentare³⁹³ con la conseguenza che alcuni si dimisero mentre altri vennero espulsi. La prima grande spaccatura all'interno del partito si è verificata nel 1917 quando il Primo ministro Hughes allora leader del *Labour Party* premette affinché si introducesse la coscrizione per il servizio militare, senza essere appoggiato dal suo governo. Tale comportamento determinò una rottura con l'organizzazione di partito, tanto che Hughes decise di abbandonarlo invitando tutti coloro che la pensavano come lui a seguirlo.

Nel 1955, un'ulteriore spaccatura interessò il partito, dato che al suo interno non fu possibile individuare una posizione comune rispetto alla guerra fredda³⁹⁴. Ciò determinò la scissione dei membri più a destra del partito e la creazione del *Democratic Labour Party*. La nascita di tale partito fu, a livello statale, la causa della fine di due governi guidati dal *Labour Party* negli Stati di Victoria e Queensland, mentre a livello federale impedì che il partito laburista riuscisse a ricoprire cariche di governo. Situazione questa che è andata avanti sino al 1972 quando il *Labour Party* vinse le elezioni.

Si può affermare che la causa dello scarso successo del partito laburista è stata determinata dal Partito laburista stesso. Infatti, fino al 1970 non si dotò di un'organizzazione tale da impedire che la

³⁹¹ Nethercote J. R., *Liberalism and the Australian Federation* Sydney, Sydney, 2001, pp. 287-302.

³⁹² Graham B., *The Formation of the Australian Country Parties*, Canberra, 1966.

³⁹³ Faulkner J., Macintyre S., *True Believers: The Story of the Federal Parliamentary Labour Party*, NSW, 2001.

³⁹⁴ Cfr. Murray R., *The Split: Australian Labour in the Fifties*, Melbourne, 1972.

posizione da assumere rispetto a determinate politiche determinasse spaccature al suo interno. Non a caso, proprio quando alla fine degli anni '60 si riformò la struttura di partito, iniziò a riscuotere maggior successo a livello federale³⁹⁵. Il *Labour Party* riuscì infatti a salire al governo sotto la guida di Whitlam dal 1972 al 1975, quando la strenua opposizione dei partiti di opposizione al Senato, bloccò le proposte di legge di approvvigionamento e spinse il Governatore generale a licenziare tale Governo e a nominare primo ministro il capo dell'opposizione sino allo svolgimento delle elezioni successive, poi vinte dal partito liberale.

Nel 1980, il *Labour Party*, conscio dei limiti che sino ad allora lo avevano caratterizzato, è diventato più disciplinato e meno ideologico, tanto che grazie ad un accordo economico raggiunto con i sindacati, è riuscito a vincere in cinque tornate elettorali successive con i Governi guidati da Hawke e Keating. Tale esito fu determinato non soltanto dalle divisioni presenti nei partiti anti-Labour, ma anche dalla fine della guerra fredda che ridusse il divario ideologico all'interno del partito e gli consentì di perseguire politiche programmatiche in grado di riscuotere maggior successo tra gli elettori.

È evidente che il sistema dei partiti appena descritto ha influenzato il concreto operare della forma di governo australiana. Infatti, fino al 1910 tutti i governi sono stati governi di minoranza particolarmente instabili: in nove anni si è assistito all'avvicinarsi di ben sei governi la cui capacità di tenuta era subordinata al mantenimento in vita degli accordi di coalizione. Basti pensare che tutti i governi guidati da Deakin sono caduti a causa del venir meno del sostegno del *Labour Party*.

Dal 1909 al 1983, soprattutto a causa delle spaccature che hanno interessato il *Labour Party*, la politica nazionale australiana è stata decisa in prevalenza dai Conservatori. In questo periodo, infatti, soltanto cinque Governi (1910-13, 1914-16, 1929-31, 1941-49 e 1972-75) sono stati guidati dal *Labour Party*. In termini di tempo, dunque, in settantatre anni il *Labour Party* ha governato soltanto per diciotto.

Le circostanze sono cambiate agli inizi degli anni '80 quando il sistema politico è diventato più competitivo. Il risultato delle elezioni è diventato meno scontato, con il voto degli elettori spesso diviso equamente tra i due maggiori blocchi, dopo la distribuzione delle preferenze. Si deve tuttavia segnalare che negli ultimi anni il numero di prime preferenze ottenuto dai due principali blocchi è diminuito e che, dunque, la vittoria di uno dei due è dipesa dalla distribuzione delle seconde preferenze ottenute da partiti minori o dai candidati indipendenti³⁹⁶, rendendo in alcuni casi necessaria la negoziazione di alcune politiche con tali partiti.

³⁹⁵ Parkin A., Warhurst J., *Machine Politics in the Australian Labour Party*, Sydney, 1983.

³⁹⁶ A titolo meramente esemplificativo si segnala che in tutte le elezioni che si sono svolte tra il 1910 e 1987, ad eccezione di quelle del 1943, *Labour* e *non -Labour Party* hanno ottenuto complessivamente almeno l'88% dei voti, mentre negli anni '90 il numero di prime preferenze è scivolato al di sotto del 40% per ciascun blocco.

La stabilizzazione del sistema dei partiti, la maggior tenuta della disciplina di partito e la fine della frammentazione all'interno del *Labour Party* hanno reso estremamente rari i governi di minoranza che hanno invece caratterizzato i primi anni di vita della Federazione australiana.

Alla luce delle considerazioni svolte si può affermare che il sistema politico del Commonwealth è moderatamente competitivo. Infatti, come si evince dalla tabella sottostante, ci sono stati undici importanti cambiamenti di partito al governo, intervallati da lunghi periodi di governo da parte di un singolo partito o di una singola coalizione.

Tabella 6 – Governi succedutesi dal 1901 al 2013

N°	Nome	Inizio mandato	Fine mandato	Partito	Elezioni	Governo
1	Sir Edmund Barton	1° gennaio 1901	24 settembre 1903	Partito Protezionista	1901	Partito Protezionista - ALP
2	Alfred Deakin	24 settembre 1903	27 aprile 1904	Partito Protezionista	1903	Partito Protezionista - ALP
3	Chris Watson	27 aprile 1904	18 agosto 1904	Partito Laburista Australiano	-	Partito Protezionista - ALP
4	Sir George Reid	18 agosto 1904	5 luglio 1905	Partito del Libero Commercio	-	Partito Protezionista - ALP
(2)	Alfred Deakin	5 luglio 1905	13 novembre 1908	Partito Protezionista	1906	Partito Protezionista - ALP
5	Andrew Fisher	13 novembre 1908	2 giugno 1909	Partito Laburista Australiano	-	Partito Protezionista - ALP
(2)	Alfred Deakin	2 giugno 1909	29 aprile 1910	Partito Liberale del Commonwealth	-	LIB - ALP
(5)	Andrew Fisher	29 aprile 1910	24 giugno 1913	Partito Laburista Australiano	1910	ALP

6	Sir Joseph Cook	24 giugno 1913	17 settembre 1914	Partito Liberale del Commonwealth	1913	LIB
(5)	Andrew Fisher	17 settembre 1914	27 ottobre 1915	Partito Laburista Australiano	1914	ALP
7	Billy Hughes	27 ottobre 1915	14 novembre 1916	Partito Laburista Australiano	-	ALP
(7)	Billy Hughes	14 novembre 1916	9 febbraio 1923	Partito Nazionalista d'Australia	1917, 1919, 1922	NPA
8	Stanley Bruce	9 febbraio 1923	22 ottobre 1929	Partito Nazionalista d'Australia	1925, 1928	NPA
9	James Scullin	22 ottobre 1929	6 gennaio 1932	Partito Laburista Australiano	1929	ALP
10	Joseph Lyons	6 gennaio 1932	7 aprile 1939 (†)	United Australia	1931, 1934, 1937	UAP - NPA
11	Sir Earle Page	7 aprile 1939	26 aprile 1939	Partito Nazionale d'Australia	-	UAP - NPA
12	Sir Robert Menzies	26 aprile 1939	28 agosto 1941	United Australia	1940	UAP - NPA
13	Sir Arthur Fadden	28 agosto 1941	7 ottobre 1941	Partito Nazionale d'Australia	-	UAP - NPA
14	John Curtin	7 ottobre 1941	5 luglio 1945 (†)	Partito Laburista Australiano	1943	ALP
15	Frank Forde	5 luglio 1945	13 luglio 1945	Partito Laburista Australiano	-	ALP
16	Ben Chifley	13 luglio 1945	19 dicembre 1949	Partito Laburista Australiano	1946	ALP
(12)	Robert Menzies	19 dicembre 1949	26 gennaio 1966	Partito Liberale d'Australia	1949, 1955, 1958, 1961, 1963	LPA - NPA

17	Harold Holt	26 gennaio 1966	19 dicembre 1967 (†)	Partito Liberale d'Australia	1966	LPA - NPA
18	Sir John McEwen	19 dicembre 1967	10 gennaio 1968	Partito Nazionale d'Australia	-	LPA - NPA
19	Sir John Gorton	10 gennaio 1968	10 marzo 1971	Partito Liberale d'Australia	1969	LPA - NPA
20	Sir William McMahon	10 marzo 1971	5 dicembre 1972	Partito Liberale d'Australia	-	LPA - NPA
21	Gough Whitlam	5 dicembre 1972	11 novembre 1975	Partito Laburista Australiano	1972, 1974	ALP
22	Malcolm Fraser	11 novembre 1975	11 marzo 1983	Partito Liberale d'Australia	1975, 1977, 1980	LPA - NPA
23	Bob Hawke	11 marzo 1983	20 dicembre 1991	Partito Laburista Australiano	1983, 1984, 1987, 1990	ALP
24	Paul Keating	20 dicembre 1991 ^[1]	11 marzo 1996	Partito Laburista Australiano	1993	ALP
25	John Howard	11 marzo 1996	3 dicembre 2007	Partito Liberale d'Australia	1996, 1998, 2001, 2004	LPA - NPA
26	Kevin Rudd	3 dicembre 2007	24 giugno 2010 ^[2]	Partito Laburista Australiano	2007	ALP
27	Julia Gillard	24 giugno 2010 ^[3]	27 giugno 2013 ^[4]	Partito Laburista Australiano	2010	ALP - AG
(26)	Kevin Rudd	27 giugno 2013 ^[5]	18 settembre 2013	Partito Laburista Australiano	-	ALP
28	Tony Abbott	18 settembre 2013	14 September 2015 ^[6]	Partito Liberale d'Australia	2013	LPA - NPA
29	Malcolm Bligh Turnbull	14 September 2015	In carica	Partito Liberale d'Australia	-	LPA - NPA

- 1) Entrato in carica in seguito alle dimissioni di Bob Hawke in quanto vice primo ministro.
- 2) Dimessosi a causa del calo di popolarità dovuto alla tassa mineraria (sfiduciato dal ALP).
- 3) Entrata in carica in quanto vice primo ministro al momento delle dimissioni di Rudd.
- 4) Sfiduciata dal ALP.
- 5) Vince le primarie di partito contro Julia Gillard.
- 6) Sostituito in seguito ad una *spill motion* presentata durante la riunione del Partito Liberale del 9 febbraio 2015.

III) Focus tematici

III.1) I meccanismi di raccordo tra lo stato e gli enti federati

La configurazione dell'ordinamento federale australiano è stata particolarmente influenzata dalla tradizione anglosassone, a partire dall'emanazione dei *Constitutions Act* (1842-1850) e successivamente con l'entrata in vigore del *Commonwealth of Australian Constitution Act* (1901).

Tutt'oggi la federazione australiana si compone di sei Stati e due territori federali che godono di autonomia nella gestione delle rispettive competenze ed è proprio in virtù di tale configurazione che l'organizzazione territoriale del potere politico risulta fortemente ispirata da altre esperienze, tra tutte principalmente quella di matrice statunitense.³⁹⁷

Anche nel caso ivi trattato è possibile rinvenire un'evoluzione del federalismo seppur in costante tensione: inizialmente strutturato su una rigida separazione delle competenze tra Stato centrale ed entità federate, poi parzialmente evolutosi attraverso l'affermazione del principio di leale collaborazione tra gli enti costitutivi del *Commonwealth*, ma che tutt'ora stenta a decollare a causa di un sistema delle relazioni tra centro e periferia non perfettamente sincronico e troppo spesso rimesso alla prassi.³⁹⁸

Benché la stessa Costituzione riconosca la possibilità di concludere accordi tra il Governo centrale e le entità federate, risulta essere del tutto silente rispetto ad eventuali organismi di cooperazione, rinviando ai singoli Stati la possibilità di determinare tali istituti a livello legislativo.

La cooperazione tra gli enti costitutivi dello Stato, dunque, può concretizzarsi sia a livello orizzontale, attraverso la conclusione di accordi – seppur non previsti dalla Costituzione e dunque discrezionali –, sia a livello verticale. Proprio in quest'ultimo caso è necessario distinguere le due principali modalità con cui essa viene a concretizzarsi: per atti e per organi. Nel primo caso è necessario richiamare l'art. 105 della Costituzione federale che riconosce al Parlamento di Canberra la facoltà di concludere accordi in materia di debito pubblico, relativamente alla possibilità di assumere il debito di ciascuno Stato membro (o parte di esso), di gestirlo, convertirlo, rinnovarlo,

³⁹⁷ I sei Stati che compongono la federazione sono: New South Wales, Queensland, South Australia, Tasmania, Victoria e Western Australia; mentre i due territori federali, creati tra il 1978 e il 1989, sono l'Australian Capital Territory e il Northern Territory.

³⁹⁸ Per un approfondimento, cfr. Appleby, G., Aroney, N., John, T., *The future of Australian Federalism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012 e Carney, G., *The constitutional system of the Australian States and territories*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

consolidarlo ovvero riscattarlo; di ottenere un risarcimento da parte degli Stati per essersene fatto carico, di attivare prestiti, etc.

A livello verticale, invece, tra le più importanti istituzioni intergovernative si è andata inizialmente ad affermare, in via di prassi, la Conferenza dei Primi Ministri – le cui riunioni avevano cadenza annuale – che svolgeva principalmente un’attività di coordinamento delle politiche economiche, sociali e finanziarie degli Stati, determinando il *quantum* di risorse da attribuire ai vari livelli di governo federale, statale e locale. Il tempo passato è usato di proposito, in quanto tale ente ha progressivamente perso il suo ruolo primario ed è stato di fatto sostituito, a partire dal 1992, dal *Council of Australian Government* (ossia il Consiglio del Governo Australiano), che ha nel frattempo accresciuto la propria importanza in virtù della posizione assunta all’interno dell’ordinamento costituzionale, poiché sede efficiente e privilegiata di raffronto intergovernativo diretto.

A livello di composizione, il suddetto Consiglio vede la partecipazione degli esponenti dei vari livelli di governo, ossia del Primo Ministro federale, dei Premier dei singoli Stati membri, dei *Chief Ministers* dei due Territori federali e del Presidente dell’*Australian Local Government Association*, chiamati ad affrontare questioni inerenti la politica tributaria, le riforme costituzionali, la sanità, l’industria, etc. Il COAG, che si riunisce almeno una volta l’anno, si articola in una serie di *Councils* che svolgono un ruolo essenziale nel coadiuvare l’organo, in quanto gli permettono, in ragione della eterogeneità delle materie che esso è chiamato ad affrontare, di concentrarsi sulle priorità. Tali consigli, che sono in tutto otto³⁹⁹, rappresentano una sede di decisione e di collaborazione intergovernativa diretta, in quanto individuano le questioni più urgenti e di rilevanza nazionale. Sono altresì responsabili per lo sviluppo dei cd. *Regulation Impact Statements* al fine di valutare i possibili effetti delle nuove normative previste dalle decisioni del COAG.

Le problematiche che potenzialmente potrebbero essere oggetto dell’ordine del giorno degli incontri vengono proposte da un solo governo ovvero possono derivare dalla collaborazione di più governi. Al termine di ogni riunione, in cui le decisioni sono prese di norma all’unanimità – anche se non sono mancati casi in cui sono state prese a maggioranza –, viene pubblicato sia un comunicato, sia un resoconto sommario cui sono allegati i documenti relativi alla riunione, come ad es. gli accordi conclusi, le relazioni, etc.

Una tematica di notevole importanza e sottoposta a periodiche revisioni è quella relativa al sistema federale, tant’è che il COAG risulta essere direttamente coinvolto, anche nell’individuazione delle priorità economiche, sociali e ambientali della nazione, definendo in maniera chiara i ruoli e le

³⁹⁹ Antecedentemente al 2013, erano previsti un numero maggiore di Consigli, ma a seguito di un processo di riforma questi sono stati ridotti a otto: *Federal Financial Relations Council*, *Disability Reform Council*; *Transport and Infrastructure Council*, *Energy Council*, *Industry and Skills Council*, *Law, Crime and Community Safety Council*, *Education Council*, *Health Council*.

responsabilità dei governi.⁴⁰⁰ Ma come già anticipato, quest'ultimo non è l'unico settore di interesse: difatti, sebbene nel 2015 il COAG si sia riunito ad aprile⁴⁰¹, è stato deciso di convocare un'ulteriore riunione per luglio – *Special meeting* – finalizzata a rafforzare l'impegno “*to act against the threats to our community from violent extremists, family violence and the drug ice*”.⁴⁰²

Durante un incontro del 1996, il COAG ha inoltre deciso di istituire il *Treaties Council*, un organo con funzioni consultive finalizzato a fornire informazioni accurate in materia di trattati, negoziati ed altri strumenti internazionali, adottando i cd. *Principles and Procedures for Commonwealth-State Consultation on Treaties*.

Al di sotto del COAG si collocano innanzitutto il Consiglio dei Trattati, istituito nel 1996 con compiti consultivi in materia di Trattati ed Accordi internazionali e composto dal Premier australiano e dai Primi Ministri dei singoli Stati membri e dei Territori. In secondo luogo sono previste sedi di dialogo istituzionale che si articolano in consigli interministeriali di natura strettamente settoriale, chiamati a stabilire e a realizzare l'indirizzo di politiche comuni ed una serie di comitati di natura sia ministeriale che amministrativa.

Di particolare rilevanza, inoltre, è la Commissione interstatale in materia di scambi e commercio (*Inter-state Commission*) che ha ricevuto tutela a livello costituzionale. Difatti, gli artt. 101 e ss. del Testo fondamentale definiscono la Commissione come organo dotato di poteri sia esecutivi che amministrativi, i cui membri sono nominati dal Governatore generale, sentito il Consiglio esecutivo federale.

In conclusione, appare doveroso sottolineare l'importanza di tali meccanismi di raccordo, che si sono resi necessari per supplire all'incapacità del seconda Camera – il *Senate* –⁴⁰³ di svolgere la sua funzione originaria, ossia quella di sede di rappresentanza delle istanze di governo decentrate

⁴⁰⁰ È stata anche commissionata la redazione di un *White Paper on the Reform of the Federation*, cfr. <https://federation.dpmc.gov.au/>

⁴⁰¹ Il resoconto dell'incontro è consultabile on line all'indirizzo <https://www.coag.gov.au/sites/default/files/COAG%20Communique%2017%20April%202015.pdf>

⁴⁰² Solo nel 2015, proprio grazie al contributo del COAG sono stati conclusi: il *Bilateral Agreement Between The Commonwealth And Victoria - Transitioning Responsibilities For Aged Care and Disability Services In Victoria*; il *National Disability Insurance Scheme (NDIS) - Bilateral Agreement between Commonwealth and Victoria*, il *National Disability Insurance Scheme (NDIS) - Bilateral Agreement between Commonwealth and NSW* e l'*Intergovernmental Agreement on Implementing Water Reform in the Murray Darling Basin*. In linea generale, gli accordi hanno comportato un impegno spettante ai singoli legislatori, ossia quello di attuare le decisioni prese in sede di COAG. Non esiste però un modello unico che disciplina la forma di un accordo intergovernativo, ma in genere gli accordi sono composti dai seguenti elementi: recitals; definitions; objectives; institutional arrangements, if any; ministerial council(s) involvement and any voting arrangements; future legislative commitments, if any; financial arrangements, if appropriate; dispute resolution procedures; amendment or variation to the agreement provisions; and review provisions and/or a sunset clause, where appropriate. All'indirizzo https://www.coag.gov.au/agreements_and_reports sono consultabili i resoconti di tutti gli accordi intergovernativi ed i reports redatti dal COAG, a partire dalla sua istituzione (1992).

⁴⁰³ Il Parlamento australiano si articola in *House of Representative* e *Senate*. La prima Assemblea parlamentare è composta da centocinquanta membri eletti con un sistema elettorale uninominale con voto alternativo, mentre nella

III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento

III.2.1) Status, riconoscimento, organizzazione e democrazia interna

I partiti politici sono considerati istituzione chiave nel processo democratico australiano, benché non citati nella Costituzione. Devono necessariamente essere registrati presso la commissione elettorale federale per poter partecipare alle competizioni elettorali.

Generalmente i partiti si affidano a procedure democratiche per eleggere il proprio leader.

Dopo la sconfitta alle elezioni politiche del 2013, la ALP ha introdotto un nuovo metodo di selezione della leadership. Secondo le nuove regole, il nuovo leader è eletto dai membri del partito laburista australiano (mediante un caucus della durata di venti giorni) seguita da una votazione del gruppo parlamentare laburista. Nella scelta i due blocchi hanno un peso pressoché identico.

Osservando l'aspetto organizzativo, la letteratura politologica tende a scorgere una propensione alla leaderizzazione (per certi aspetti una presidenzializzazione (Poguntke e Webb 2005; Passarelli 2015) dei partiti australiani, similmente a quanto avviene in altre democrazie occidentali "mature". Una corroborazione empirica a questa tesi è sicuramente da scorgere nella stretta relazione tra popolarità dei leader e performance elettorale dei partiti stessi.

Più specificamente, tendenze alla leaderizzazione (intesa come influenza del leader sulle scelte politiche interne) sembrano scorgersi più sul versante della vita interna del partito che sull'impatto istituzionale dello stesso. In altre parole, l'impatto del leader sarebbe molto intenso sul processo di selezione delle candidature che sul comportamento istituzionale del partito, dove conta anche la forza del gruppo parlamentare.

In linea con le tendenze che hanno interessato i partiti di massa degli altri paesi occidentali, l'adesione dei militanti ai partiti politici australiani sono in drastico calo: l'ALP dichiara oggi circa 45.000 iscritti (erano 370.000 membri nel 1939) mentre l'LPA dichiara 80.000 adesioni nel 2013.

L'ALP e la LPA mostrano sostanziali differenze organizzative circa il potere del leader e il modo in cui la leadership è centralizzata. L'ALP, tendenzialmente, ha inserito una serie di norme che consentono di controllare e limitare il potere del leader, prima fra tutte la convenzione che il governo ombra venga eletto dal gruppo parlamentare, quindi l'impegno sottoscritto da tutti i parlamentari ALP, che impegna il leader sulla piattaforma programmatica e sui principi del partito.

seconda devono essere presenti non meno della metà del numero dei membri dell'altro ramo del Parlamento (non meno di sei Senatori per ciascun Stato membro), che restano in carica 6 anni, eletti direttamente dai cittadini con voto singolo trasferibile fintantoché il Parlamento non disponga diversamente (artt. 7 e ss. Cost.). Per un approfondimento, cfr. *ivi* I.1.2) e I.3).

Inoltre in molti processi decisionali chiave (incluso la selezione dei candidati) il percorso è affidato anche a organismi esterni (tra cui i sindacati) ai gruppi parlamentari.

Infine, anche all'opposizione, la linea politica del partito laburista è essenzialmente dettata dai leader parlamentari più che dal leader del partito anche se, in epoche più recenti, molti osservatori notano che le regole formali del partito vengono spesso disattese e i leader ALP federali decidono le politiche di partito, come i loro omologhi LPA.

D'altro canto, LPA è maggiormente concentrato su un leader forte, a cui deve il suo successo elettorale, e all'interno del gruppo parlamentare, è il leader che controlla e porta la responsabilità finale per il programma del partito.

A differenza della tradizione ALP, i leader LPA sono liberi di designare i loro ministeri.

In tema di disciplina interna, l'ALP richiede anche che i suoi parlamentari si impegnino a rispettare le decisioni del partito, mentre l'LPA, più fedele alla tradizione liberale, riconosce una maggiore autonomia ai gruppi parlamentari.

III.2.2) La disciplina del finanziamento

I partiti australiani beneficiano di finanziamenti sia pubblici (introdotti nel 1984) che privati.

In caso di elezioni federali (e, in alcuni Stati anche alle elezioni locali) i partiti ricevono fondi pubblici in base ai voti totalizzati (circa due dollari e cinquanta per voto, per ciascuna camera, si considera la prima preferenza espressa) purché abbiano superato la soglia del 4% dei voti.

La percentuale di fondi pubblici sul totale dei finanziamenti varia sensibilmente, anche a seconda della complessità della macchina organizzativa: usualmente i partiti più grandi e meglio organizzati, ricorrono ad una percentuale minore di finanziamento pubblico, probabilmente perché la loro struttura organizzativa gli consente di essere più efficienti nel raccogliere fondi privati ma, soprattutto per il motivo che il loro ruolo di governo gli consente di essere interlocutori privilegiati dei possibili donatori.

A titolo di esempio, secondo il rapporto Party Audit, nel 2002/2003 l'ALP ha ricevuto poco meno del 20% di fondi pubblici, il LPA il 14% mentre per i Verdi la percentuale sale al 40%.

Alle elezioni del 2013 i partiti politici hanno ricevuto circa 58 milioni di dollari di finanziamento pubblico.

I fondi privati, che costituiscono dunque la fetta largamente maggioritaria del finanziamento ai partiti, sono piuttosto difficili da individuare. Benché i partiti debbano denunciare le proprie fonti di finanziamento, annualmente, alla Commissione Elettorale Federale Australiana è complicato distinguere tra le diverse voci. Tuttavia la stessa Commissione pubblica la lista dei *donors*.

I principali *political donors* sono le aziende, seguite dai sindacati (di cui beneficia l'ALP).

Il finanziamento privato è incoraggiato dalla parziale deducibilità del contributo concesso (il tetto massimo è circa 1500 dollari).

III.3) La rappresentanza di genere

Sebbene il Legislatore federale abbia introdotto il divieto di discriminazione basato sulle ragioni di genere attraverso il *Sex Discrimination Act* (SDA) del 1984⁴⁰⁴ con l'obiettivo di prevenire ed eliminare eventuali condotte discriminatorie e promuovere la parità effettiva tra uomini e donne, nel campo della rappresentanza politica e degli incarichi di nomina pubblica non sono state ancora intraprese misure adeguate.

Per tali ragioni, l'ordinamento australiano è riconducibile a quella categoria di Stati che hanno adottato azioni positive di promozione ed intervento finalizzate all'introduzione delle quote di genere non a livello costituzionale – né tantomeno a livello legislativo –, quanto piuttosto per volontà dei partiti politici. Dunque, la questione è stata affrontata dai maggiori partiti a seguito delle forti pressioni interne.

In tal senso, è opportuno richiamare la politica delle *affirmative actions* intrapresa dall'*Australian Liberal Party* che dapprima, nel 1994, ha introdotto una quota pari al 35 per cento, successivamente estesa al 40 per cento per quanto riguarda le posizioni all'interno del partito, del sindacato e delle delegazioni per la selezione degli uffici pubblici, sia a livello statale che federale. Inoltre, sulla base di quanto sancito dall'art. 10 a) del *National Platform and Constitution*, che ha introdotto una sorta di principio di partecipazione equilibrata tra uomini e donne, la presenza di entrambi i sessi nelle liste elettorali non deve essere inferiore al 40%, al fine di scongiurare il concretizzarsi di una possibile discriminazione inversa. Per questo, tale articolo è stato oggetto di revisione nel 2011, quando si è deciso di introdurre un obbligo spettante al partito, ossia quello di garantire un numero uguale di uomini e donne per quanto riguarda tutti i livelli dell'organizzazione interna, per le preselezioni per pubblici uffici e nel processo di *decision-making*.⁴⁰⁵

Appare dunque evidente come proprio i Liberali si siano fatti portavoce della questione femminile, incoraggiando la preselezione delle donne attraverso una serie di meccanismi di tutoraggio,

⁴⁰⁴ La legge ha avuto il merito di disciplinare l'introduzione di piani di azioni volti a favorire: la parità tra uomini e donne sia a livello sociale, sia a livello, anche per quanto riguarda il campo retributivo.

⁴⁰⁵ Cfr. Il *National Platform* dell'*Australian Labour Party* redatto in occasione del 46° Congresso Nazionale del dicembre 2011, consultabile on line http://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/australianlaborparty/pages/121/attachments/original/1365135867/Labour_National_Platform.pdf?1365135867

formazione e assistenza⁴⁰⁶ e, al tempo stesso, influenzando positivamente anche altri partiti: così, se da un lato, il *National Party* ha inserito all'interno del proprio statuto la volontà di istituire il *Women's Federal Council* (WFC), un organo che promuove e sostiene le donne che assumono ruoli apicali all'interno del partito, dall'altro l'*Australian Greens* e gli *Australian Democrats* hanno accolto favorevolmente il principio della parità di genere, incrementando la presenza delle donne nei processi preselettivi e prefissando obiettivi specifici come ad es. il raggiungimento di una quota pari al 50%⁴⁰⁷.

In considerazione del fatto che il sistema proporzionale è ritenuto dalla maggior parte della dottrina come la formula in grado a favorire l'elezione delle donne, anche nell'esperienza australiana è ravvisabile questo maggiore successo per quanto riguarda il Senato. Così come il processo di selezione dei candidati influenza in maniera concreta e diretta il livello di rappresentanza parlamentare delle donne.

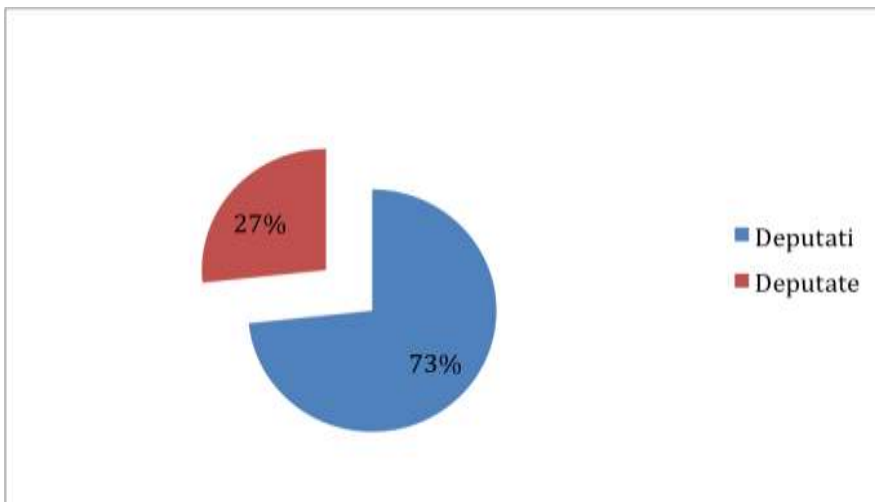
In uno dei suoi report, lo *Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs* della Camera dei Rappresentanti ha riconosciuto tali correlazioni sottolineando quanto fosse importante che “*all political parties examine their selection procedures for systematic discrimination against women and develop appropriate affirmative action programmes which would give women equal opportunity to take a greater role in the political process*”⁴⁰⁸.

Sebbene non sia possibile prevedere con certezza i risultati della prossima tornata elettorale, una soluzione efficace per stigmatizzare la piaga dell' *under-representation* nelle Assemblee parlamentari – federale e locali – potrebbe essere quella di inserire il requisito dell'*equality gender* come vincolante per poter avere accesso al finanziamento pubblico previsto dalla legislazione elettorale, di cui al momento tutti partiti politici possono beneficiare.

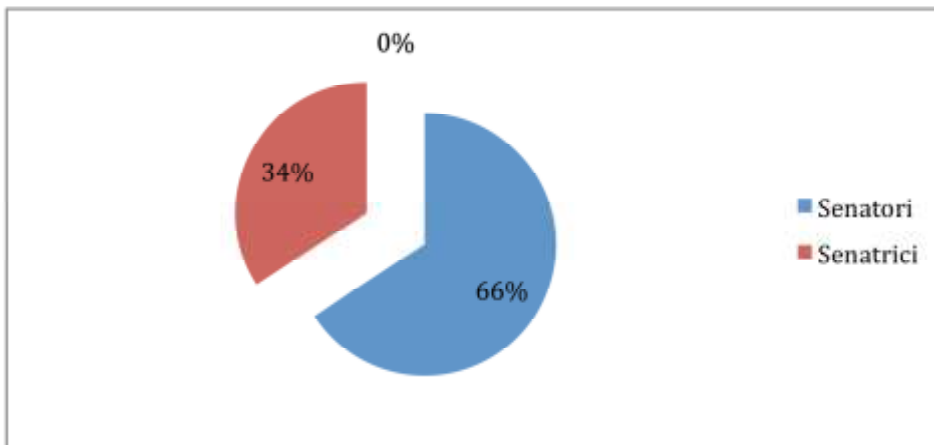
⁴⁰⁶ Già nel 1945, in occasione della riunione inaugurale del Consiglio Federale del Partito, è stato istituito il Federal Women Committee (FWC), che attua azioni di promozione ed intervento finalizzate ad incrementare la partecipazione delle donne a tutti i livelli di governo.

⁴⁰⁷ Cfr. <http://www.nationals.org.au/TheNationalsWomen/WomensFederalCouncil.aspx> e <http://greens.org.au/policies/women>

⁴⁰⁸ House of Representatives Standing Committee on Legal and Constitutional Affairs, *Half way to equal: report of the inquiry into equal opportunity and equal status for women in Australia*, Recommendation 41, AGPS, 1992.

Figura 1: *House of Representative* - elezioni 2013

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
<http://results.aec.gov.au/17496/Website/HouseStateFirstPrefsByParty-17496-NAT.htm>

Figura 2: *Senate* - elezioni 2013

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
<http://results.aec.gov.au/17496/Website/SenateResultsMenu-17496.htm>

Il 7 settembre del 2013 si sono tenute le elezioni che hanno visto:

- l'elezione di 40 deputate su un totale di 150 seggi per quanto riguarda la *House of Representative*;
- l'elezione di 40 dei 76 membri del *Senate* (la metà dei senatori statali e i quattro senatori territoriali). La composizione attualmente vede la presenza di 26 donne su un totale di 76 seggi.

Numero delle donne elette presso la Camera dei Rappresentanti nel 2013:

Partito	Donne elette alla Camera
Australian Labour Party	21
Liberal Party of Australia	16
The Nationals	1
Independent	1
Country Liberal Party	1
TOT.	40

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
http://www.aph.gov.au/Senators_and_Members/Members

Numero delle donne nominate presso il Senato nel 2013:

Partito	Donne elette al Senato
Australian Greens	5
Australian Labour Party	14
Liberal Party of Australia	6
Independent	1
TOT.	26

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
http://www.aph.gov.au/Senators_and_Members/Members

Percentuale di donne candidate alla Camera dei Rappresentanti dai Partiti 1983 – 2013:

Anno/Partito	AD	ALP	LIB	LNP	NAT	GRN	Altri
1983	27,3	16	8,2		3		23
1987	35,7	17,6	8,7		4,8		18,6
1993	25	17,7	15		13,4	46	25,9
1996	34,7	20,3	25,6		6,5	42,2	26,5
2001	36,7	38,7	17,9		30,3	48	16,4
2007	37,2	30	23,1		25	38,7	19,6
2010	12	31,3	20,7	20,0	6,3	41,3	24
2013	0	32,7	23,1	20,0	5	46	15,4

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali, http://www.aph.gov.au/Senators_and_Members/Members

Percentuale di donne candidate al Senato dai Partiti 1983 – 2013:

Anno/Partito	ALP	LIB	NAT	AD	GRN	Altri
1983	27,5	11,8	17,7	32,3	0	15,6
1987	23,9	23,4	28	28	50	27,8
1993	21,4	22,6	30	52,2	55	29,2
1996	48	32,1	42,9	36	64,7	29,4
2001	48	22,6	37,5	46,2	54,5	27,2
2007	55,5	40,7	10	33,3	58,6	33,2
2010	48,3	30,4	50	35,7	71,4	29,9
2013	41,9	39,1	14,3	21,4	46,2	36,7

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali, http://www.aph.gov.au/Senators_and_Members/Senators

III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione

L'influenza del sistema britannico ha avuto concrete ripercussioni sulla configurazione dell'opposizione parlamentare all'interno dell'ordinamento australiano.

Innanzitutto sarebbe di estrema rilevanza approfondire il ruolo assunto dallo *Shadow Cabinet* nell'ordinamento costituzionale. Il condizionale è usato di proposito in quanto, sebbene la nascita del Governo ombra possa essere fatta risalire alla metà del XIX sec., i processi che governano le sue azioni e le funzioni che esso è chiamato a svolgere appaiono molto meno chiari rispetto a quelli del *Cabinet* e sembrano tutt'oggi avvolti nel mistero. Per tali ragioni, parte della dottrina si interroga sul considerarlo o meno un elemento costitutivo del sistema politico e spesso lo identificando con la più generica formula di "opposizione parlamentare".

La *ratio* di tale "confusione" è ascrivibile alla duplice finalità che l'opposizione si pone e attraverso cui cerca di auto-legittimarsi: da un lato quella di contrastare le direttive programmatiche e le politiche del Governo, dall'altro quella di porsi come valida alternativa alla guida del Paese, modellando la propria struttura ad immagine e somiglianza di quella del *Cabinet*.

La disciplina relativa alla nomina dei membri chiamati a formare lo *Shadow Cabinet* varia da partito a partito in quanto, se in alcuni i membri sono eletti dal gruppo parlamentare, in altri tale facoltà è attribuita al *Leader* dell'opposizione.⁴⁰⁹

Nel sistema australiano, tutt'oggi fortemente influenzato dall'esperienza di matrice inglese, si è diffuso il "*filibustering*", ossia meccanismi dilatori da azionare in occasione di dibattiti o di approvazione di disegni di legge e che, al pari di altri sistemi parlamentari, rappresentano una garanzia a sostegno delle minoranze di essere ascoltate. Tale procedura è particolarmente utilizzata nell'ambito del Senato poiché sembra non essere strettamente regolamentata.

Il ricorso a tali strumenti ha influenzato fortemente il periodo tra il 1975 e il 1976, allorquando il Senato tentò di ritardare l'approvazione della legge di bilancio per l'anno finanziario successivo. L'allora Governatore Generale *Kerr*, al fine di superare la grave crisi di stallo istituzionale, decise di costringere alle dimissioni il Governo guidato dall'allora Primo Ministro laburista *Whitlam*, affidando l'incarico al leader dell'opposizione *Fraser*, affinché questi guidasse il Paese fintantoché non sarebbero state indette nuove elezioni.

Più recente invece è stato il caso di due parlamentari australiani che hanno parlato ininterrottamente per tredici ore consecutive, al fine di evitare l'approvazione di una "*workers' compensation laws*".⁴¹⁰

⁴⁰⁹ Per un approfondimento, cfr. Bateman, J., *In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia*, Brisbane, Australian Political Studies Association Conference, 6 – 9 July 2008

⁴¹⁰ Il primo atto di filibustering venne messo in atto nel 1918 dal Sen. Gardiner, Leader del Laboristi che parlò ininterrottamente per dodici consecutive durante il dibattito relativo al *Commonwealth Electoral Act*.

Un ruolo determinante è inoltre svolto dalla seconda Camera, che esercita poteri di controllo propri nei confronti dell'operato del Governo. Quest'ultimo non può ignorare le richieste e gli indirizzi avanzati dal Parlamento, ossia l'organo rappresentativo del corpo elettorale.

Nell'ottica di tale funzione, difatti, il Senato – ma non la Camera – può ricorrere a taluni strumenti di sindacato ispettivo – quali ad es. le interrogazioni – finalizzati ad operare puntuali verifiche nei confronti dei Ministri in ragione della loro posizione di vertice dell'organizzazione amministrativa.

L'interrogazione si realizza tramite una o più domande che i singoli Senatori rivolgono per iscritto od oralmente al Ministro competente per chiedere informazioni, o verificare la veridicità di un fatto, ovvero per sapere se e quali provvedimenti esso abbia adottato o intenda adottare riguardo a determinati settori di sua competenza. A livello regolamentare è stato inoltre disposto che qualora le risposte siano ritenute insoddisfacenti è possibile dar vita ad breve dibattito (di circa trenta minuti).

Al pari dell'ordinamento italiano, lo strumento che per eccellenza interpreta il significato di potere ispettivo è quello del potere d'inchiesta, che consente esclusivamente ai membri del Senato la diretta acquisizione di notizie e l'approfondimento nelle materie di loro interesse.

Un'ultima notazione nel merito del ruolo dell'opposizione parlamentare va fatta in considerazione delle commissioni legislative e quelle di indagine istituite presso entrambi i rami del Legislativo. Le prime sono composte da tre membri della maggioranza, due dell'opposizione e un rappresentante dei gruppi di minoranza ovvero i senatori indipendenti; mentre le seconde, oltre ad avere la medesima composizione, sono presiedute da un senatore dell'opposizione o di un gruppo minore⁴¹¹.

III.5) Modalità di accesso alla Corte Suprema australiana

Come nell'ordinamento Canadese, il sistema giudiziario australiano si articola secondo due linee direttrici principali: quello delle corti federali istituite dal Parlamento (*Commonwealth Courts*)⁴¹² affiancato a quello delle corti statali, sulla base di quanto disciplinato dagli artt. 71 e seguenti della Costituzione del 1901.

⁴¹¹ Per un approfondimento, cfr. Hur, J., *Deliberative democracy in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

⁴¹² Sebbene a tale definizione possono essere ricondotte la *Federal Court*, la *Family Court* e l'*Administrative Appeals*, competenti rispettivamente in materia federale, di diritto di famiglia e in materia amministrativa, la Costituzione, se necessario, legittima il Parlamento ad istituire nuove Corti federali o ad investire quelle statali e territoriali di casi di norma inerenti alla Federazione.

Al vertice di tale sistema è posto un organo che rappresenta l'ultimo grado di giudizio in tutte le materie, ossia la *High Court of Australia*, composta dal *Chief Justice* e da sei membri.⁴¹³

Essa esercita innanzitutto una *original jurisdiction* (giurisdizione di primo grado), in virtù della quale la Costituzione – secondo quanto sancito agli artt. 74 e 75 – consente di sottoporre le questioni sia alla *actual original jurisdiction*, sia alla *potential original jurisdiction*. Nella prima tipologia rientrano le questioni che presentano un rilievo costituzionale e, dunque, quelle che riguardano la ratifica e l'applicazione dei trattati internazionali; quelle che vedono il coinvolgimento di diplomatici (ambasciatori o consoli) o di un rappresentante di uno Stato estero; i casi in cui la Federazione o uno Stato membro sia parte in causa e le controversie in cui venga richiesta un'ingiunzione di pagamento o l'imposizione di un divieto nei confronti di un funzionario del *Commonwealth*.

Al contrario, la seconda tipologia riguarda i casi che presentano un rilievo legislativo e quindi: le controversie che coinvolgono la Costituzione o la sua interpretazione; i casi riguardanti l'adozione di una legge da parte del Parlamento federale; le controversie relative alla giurisdizione marittima o i casi in cui una materia sia oggetto di controversia ai sensi di una legislazione adottata in diversi Stati membri. Proprio in relazione a quest'ultima tipologia, la Costituzione legittima un'eventuale intervento del Parlamento finalizzato a ridimensionare o ad eliminare i poteri della Corte, tassativamente escluso per l'*actual original jurisdiction*.

L'Alta Corte, inoltre, assolve il compito di custode del riparto costituzionale delle competenze legislative tra Federazione e Stati membri che, in caso di violazione, sono legittimati a presentare un ricorso diretto, secondo quanto sancito dalla Parte IX dello *Judiciary Act 1903*.

In secondo luogo, l'High Court esercita la cd. *Appellate jurisdiction* giudicando sui ricorsi avversi nel merito di qualsiasi giudizio, decreto, ordinanza e sentenza adottati da Corti inferiori che esercitino la propria giurisdizione federale e dalle Corti Supreme degli Stati membri ovvero formulati dalla Commissione interstatale o pronunciati da uno o più giudici.

Poiché tali ricorsi sono andati progressivamente aumentando, il Parlamento ha deciso di rendere più stringenti i requisiti che consentono di ricorrere in appello, introducendo modifiche alla Sez. 35 dello *Judiciary Act 1903*, attraverso la previsione dei cd. "*criteria for granting special leave to appeal*". Nell'ottica di tale previsione, infatti, è necessario che la Corte – che si riunisce in un organo ristretto composto da due/tre membri – rilasci uno *special leave*, con cui – raramente – autorizza la presentazione dell'appello.⁴¹⁴

⁴¹³ In realtà il numero dei giudici che compongono la Corte può variare secondo i desiderata del Parlamento. Le nomine spettano al *Governor-General in Council*, benché il potere di nomina venga di fatto esercitato dal *Premier* previo *advice* del Cabinet. Cfr. artt. 71 e ss. Cost.

⁴¹⁴ Per un approfondimento, cfr. Kennedy, M., *Applications for special leave to the High Court*, in *The High Court Quarterly Review*, 2005

Per quanto riguarda invece il sindacato di costituzionalità, che al pari di altri ordinamenti non ha riconosciuto tutela costituzionale, inizialmente è stato particolarmente influente il *Judicial Committee* del *Privy Council* – seppur in maniera meno invasiva rispetto all’esperienza canadese e ridimensionato a partire dal 1968 –, ma che ben presto è stato sostituito dall’Alta Corte.

Sebbene il sistema australiano sia riconducibile al modello “diffuso” (e dunque qualsiasi giudice nel corso del suo giudizio è legittimato a disapplicare una legge ritenuta incostituzionale), la Corte è comunque riuscita ad accentrare tale tipologia di controllo in ragion del fatto che esso può essere ricavato implicitamente dal carattere rigido della stessa Costituzione.

Contrariamente a quanto avvenuto negli Stati Uniti, dove il sindacato di costituzionalità assume senso e significato in considerazione della storica sentenza *Marbury v. Madison* del 1803, nell’ordinamento australiano non è rinvenibile una pronuncia di tale portata, benché la Corte abbia riconosciuto che i principi esposti nella predetta siano accolti “*as axiomatic*”⁴¹⁵.

III.6) La disciplina del contenzioso elettorale

Secondo quanto sancito dall’art. 34 dell’*Australian Constitution Act* per poter aspirare a divenire membro della *House of Representative* è necessaria la compresenza di tre i requisiti: a) avere compiuto ventuno anni; b) essere un elettore con diritto di voto nelle elezioni dei membri della Camera ovvero essere cittadino in possesso dei titoli sufficienti per essere considerato elettore, ed aver risieduto da almeno tre anni all’interno dei confini della Confederazione; c) essere suddito della Regina sia per nascita, sia per naturalizzazione conseguita da almeno cinque anni in virtù delle leggi del Regno Unito o di una colonia divenuta (o che diviene) Stato o della Confederazione o di uno Stato.

Al pari di altri sistemi di *common law*, la verifica dei procedimenti elettorali in Australia è attribuita alle Corti, chiamate a dirimere le controversie in materia di elezioni. Tale sistema, mutuato dalla tradizione britannica, è denominato “*Disputed Returns*”

Il contenzioso elettorale ha ricevuto tutela sia a livello costituzionale, sia a livello di legislazione ordinaria. Per quanto riguarda il primo aspetto, la Costituzione non solo elenca i casi di incompatibilità agli artt. 44 e 45, ma sancisce altresì che ogni questione concernente la qualità di senatore o deputato, anche in considerazione di eventuali elezioni contestate, debba essere giudicata dalla Camera all’interno della quale la questione venga sollevata, fintantoché il Parlamento non provveda in modo diverso. A livello legislativo, invece, le disposizioni costituzionali sono state integrate dall’*Electoral Act* del 1992 che, alla Part 16, disciplina opportunamente il caso “*Disputed elections, eligibility and vacancies*”.

⁴¹⁵ Kelly, M., *Marbury v. Madison, An Analysis*, in *The High Court Quarterly Review*, 2005, cit. pag. 58

La *ratio* di attribuire alla magistratura il compito di risolvere le controversie elettorali e di decidere se l'elezione di un candidato sia da considerarsi valida rappresenta un'inversione di tendenza rispetto all'esperienza inglese dove solo il Parlamento ha il potere di dirimere tali questioni. In tal ottica è quindi possibile istituire tribunali speciali preposti, come ad es. nel caso dei Territori del Nord dell'Australia, ovvero attribuire ad un organo già esistente la giurisdizione in materia, attraverso la formula “*the (...) court shall be the court of disputed returns*”. Assimilabili a quest'ultima ipotesi sono la *Supreme Court of Victoria*, la *Supreme Court of New South Wales* e la *High Court of Australia*.

Proprio il coinvolgimento della Corte Suprema australiana, sulla base di quanto sancito dalla XXII Parte del *Commonwealth Electoral Act*, fa sì che essa possa esercitare a livello federale la propria giurisdizione nei giudizi sorti sulla validità delle elezioni dei membri del Parlamento di Canberra. Difatti, l'art. 252 primo comma sancisce che essa abbia “*jurisdiction to hear and determine*”: a) le *applications* che contestano la validità delle elezioni; e b) le questioni sottoposte alla Corte con delibera dell'Assemblea legislativa in materia di ammissibilità dei soggetti proclamati eletti in qualità di membri del Parlamento o per i posti vacanti all'interno dell'Assemblea. Nell'esercitare tale giurisdizione, la Corte Suprema assume dunque la denominazione di *Court of Disputed Election* (comma 2)

A livello procedurale, è necessario presentare una “*application*” con cui si contesta la validità dell'elezione, in cui è necessario indicare le dichiarazioni, specificare i fatti con particolare minuziosità e le informazioni anagrafiche del ricorrente. La contestazione deve essere firmata dal proponente, nonché opportunamente testimoniata da un terzo, che a sua volta deve dichiarare la propria identità (nominativo, indirizzo e occupazione).

Inoltre, sebbene siano diversi i soggetti legittimati a contestare la validità di un'elezione (candidati, elettori titolari del diritto di voto, commissari), il ricorso deve essere presentato entro il termine di quaranta giorni dalla proclamazione dei risultati e le decisioni dell'Alta Corte sono definitive ed inappellabili.⁴¹⁶

Recentemente, la stessa è stata chiamata ad esercitare la propria giurisdizione in qualità di *Court of Disputed Returns* per le elezioni federali del 2013, poiché erano state smarrite circa 1370 schede elettorali dell'Australia occidentale, dichiarandole quindi nulle e convocando nuove elezioni.

Infine, come ulteriore organo di garanzia è stata istituita la Commissione Elettorale Australiana (AEC), un'un'autorità indipendente che vigila e sovrintende il rispetto *Commonwealth Electoral Act 1918*. Quest'ultima, nel cercare di garantire che il sistema elettorale sia al tempo stesso imparziale ed indipendente, è chiamata invece ad assolvere i seguenti compiti: condurre il corretto svolgimento

⁴¹⁶ Cfr. Division 16.3 Disputed elections artt. 256 e ss.

delle elezioni federali e dei referendum, aggiornare le liste elettorali, fornire informazioni e programmi di istruzione ed è altresì competente in materia di finanziamento dell'attività politica.⁴¹⁷

III.7) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico

Il legislatore federale australiano ha introdotto, a partire dal 1924, il cd. “*compulsory vote*”, ossia il voto obbligatorio, con la finalità di conseguire alti livelli di partecipazione democratica⁴¹⁸.

Nonostante le ragionevoli critiche espresse sia in sede di approvazione della *Commonwealth Electoral Act* del 1918 (CEA), sia negli decenni successivi, il voto obbligatorio ha avuto il merito di garantire un alto livello di affluenza ai seggi, anche in considerazione delle sanzioni amministrative e pecuniarie che derivano dal suo eventuale mancato esercizio. Difatti, l'elettore che non esprime il proprio suffragio non solo è costretto ad addurre adeguate giustificazioni alla *Australian Electoral Commission* (AEC), ma può essere anche condannato a pagare una sanzione ovvero essere sottoposto ad un procedimento giudiziario nel caso in cui la motivazione non venga accolta – o nel caso in cui non abbia proceduto per tempo al pagamento dell'ammenda –.

Gli elettori, al compimento del diciottesimo anno di età devono iscriversi nell'*electoral roll*, ovvero sia nelle liste elettorali dei rispettivi collegi di residenza semplicemente compilando un apposito modulo.

Per tali ragioni sono stati opportunamente disciplinati all'interno del CEA sia il voto per corrispondenza che il voto elettronico.

Relativamente al sistema del voto espresso tramite corrispondenza, nonostante tutte le implicazioni che possa avere nei confronti dei principi di segretezza e personalità del voto, consente all'elettore impossibilitato a recarsi al seggio nel caso in cui si trovasse all'estero di poter comunque esprimere la propria preferenza sulla scheda elettorale, che deve essere trasmessa alla rappresentanza diplomatica. Sono altresì legittimati al voto gli infermi, i detenuti e coloro che per motivi religiosi, lavorativi o di lontananza geografica⁴¹⁹ non possono recarsi al seggio nel giorno delle elezioni e che

⁴¹⁷ Per un approfondimento sulla Commissione Elettorale Australiana, cfr. www.aec.gov.au

⁴¹⁸ Cfr. subsection 245 del *Commonwealth Electoral Act* del 1918 e successive modifiche. Il sistema elettorale australiano si distingue altresì per aver adottato formule diverse per le due camere: il maggioritario con voto alternativo per la *House of Representative* e il proporzionale con voto singolo trasferibile per il *Senate*.

⁴¹⁹ Cfr. artt. 184A, 2, a) “the applicant’s real place of living is not within 20 kilometres, by the shortest practicable route, of any polling place” e 183 and 200A The person will not, at any time during the hours of polling on polling day, be within 8 kilometres by the nearest practicable route of any polling booth in the State or Territory for which the person is enrolled”.

trasmettono la loro scheda elettorale – all’interno di una busta certificata ed autenticata – poiché preventivamente inseriti nel registro degli elettori postali generali.⁴²⁰

Per quanto riguarda invece la disciplina del voto elettronico (*electronic vote*), è necessario richiamare la *Division 9.3 Electronic voting devices and vote counting programs* del CEA che legittima il ricorso ad apparecchiature elettroniche sia in riferimento alla fase di scrutinio, sia a quella di espressione del voto.⁴²¹ Difatti, gli elettori, il cui voto viene autenticato grazie ad un codice a barre, esprimono la propria preferenza tramite un computer non collegato ad internet, ma ad una rete locale opportunamente messa in sicurezza per evitare indebite interferenze.⁴²²

Secondo quanto disciplinato dall’art. 118a(5), il Commissario può approvare l’utilizzo di programmi informatizzati da utilizzare nella fase di conteggio delle preferenze anche espresse sui *paper ballots*.

L’autorizzazione, però, è legittima solo nei casi in cui viene fatto un uso corretto del programma e, dunque: 1) nella fase di scrutinio, il cui risultato deve essere identico a quello effettuato senza ricorrere al programma; 2) la conoscenza del voto di un determinato elettore deve essere impedita a soggetti terzi; 3) ed il sistema deve essere in grado di consentire il monitoraggio delle elezioni nel corso del loro svolgimento.

Il Commissario, inoltre, è tenuto a conservare una copia di *backup* dei dati e dei risultati fino al periodo pre-elettorale delle elezioni successive ovvero fino a che tali informazioni non siano più richiedibili dallo stesso commissario, da un membro della commissione elettorale o da un membro dello staff della commissione.

Il successo con cui è stato accolto il voto elettronico ha consentito anche ai membri dell’*Australian Defence Force* distaccati nei territori dell’Iraq, dell’Afghanistan, etc. di votare tramite una rete internet criptata, grazie alla predisposizione di un progetto pilota che ha visto la partecipazione della Commissione elettorale e del Dipartimento della Difesa.

⁴²⁰ Per un approfondimento, cfr. Orr, G., *The law of politics. Elections, parties and money in Australia*, The Federation Press, 2010, pagg. 195 e ss.

⁴²¹ Appare doveroso precisare però che l’art. 118 A (2) legittima il ricorso a programmi elettronici solo se questi siano in grado di mostrare “*consecutive preferences starting at ‘1’*”. L’art. *ivi* menzionato, inoltre, precisa che tali programmi debbano consentire all’elettore di correggere eventuali errori che possono verificarsi nell’espressione del suffragio e “*allow an elector to make an informal vote showing no preference for any candidate*”.

⁴²² Per un approfondimento sulle procedure, cfr. http://www.elections.act.gov.au/elections_and_voting/electronic_voting_and_counting/electronic_voting_and_counting

IV) Riferimenti bibliografici

AA.VV., *An Australian Republic: the options—the appendices*, Report of the Republic Advisory Committee, Canberra, 1993.

Appleby G., Aroney N., John T., *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*, Cambridge, 2012.

Aroney N., *The constitution of a Federal Commonwealth: the making and meaning of the Australian constitution*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Bagni, S., *Giustizia costituzionale comparata*, Bologna, Bonomia University press, 2013.

Bateman, J., *In the Shadows: The Shadow Cabinet in Australia*, Brisbane, Australian Political Studies Association Conference, 6 – 9 July 2008.

Bifulco, R., *Ordinamenti federali comparati*, Torino, Giappichelli editore, 2012.

Bilodeau, R., *Supreme Court of Canada – structure, status and challenges*, Commonwealth Law Bulletin, Vol. 36, No. 3, September 2010.

Bassu C., *Australia*, Bologna, 2012.

Biscaretti di Ruffia P., *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988.

Booker K., Glass A.; Watt R., *Federal Constitutional Law: An Introduction* (2nd ed.), Sydney, Federation Press, 1998.

Browning A.R., *House of Representatives Practice*, 2^o edition, Canberra, 1989.

Brown A.J., Bellamy J.A., *Federalism and Regionalism in Australia. New Approaches, New Institutions?*, Canberra, ANU E Press, 2007.

Caravale G., *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, 1997.

Carney G., *The constitutional systems of the Australian states and territories*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

Chappell, L.A., *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*, Toronto: UBC Press, 2002.

Cordini G., *Il voto obbligatorio*, Roma, 1988.

Cotta M. Della Porta, D., Morlino, L., *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna, 2001.

Dahlerup, D., *Women, Quotas and politics*, Routledge, 2006.

De Vergottini, G., *Diritto pubblico comparato*, Padova, Cedam, 2013.

Duverger, M., *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità, 1961.

Evans H., *Odgers' Australian Senate Practice*, Canberra 2008.

Evans, T., *Compulsory voting in Australia*, in www.aec.gov.au/about_aec/Publications/voting/, 2006.

Evatt H.V., Forsey E.A., *The Reserve Powers*, Sydney, 1990.

Falcone, A., (a cura di) *Verso una democrazia paritaria. Modelli e percorsi per la piena partecipazione delle donne alla vita politica e istituzionale*, Milano, Giuffrè editore, 2011.

Faulkner J., Macintyre S., *True Believers: The Story of the Federal Parliamentary Labour Party*, NSW, 2001.

Fenna A., *Commonwealth Fiscal Power and Australian Federalism*, in *UNSW Law Journal*, 2008.

Ferrari, G.F., Gambaro, A. (a cura di), *Corti nazionali e comparazione giuridica*, Napoli, Esi, 2006.

Ferrari G.F., *Federalismo, sistema fiscale, autonomie. Modelli giuridici comparati*, Donzelli Editore, 2010.

Fisichella D., *Elezioni e democrazia*, Bologna, 2008.

Frosini, T.E., *Le principali derivazioni dirette del sistema inglese: Australia, Canada, Nuova Zelanda*, in Carrozza, P., Di Giovine, A., Ferrari, F.G., Roma-Bari, Laterza, 2009.

Gardini, G., *La High Court australiana di fronte alla regolamentazione della propaganda elettorale*, in Quad. Cost., 1996.

Gobbo, M., *Costituzioni federali anglosassoni*, Torino, Giappichelli, 1994.

Graham B., *The Formation of the Australian Country Parties*, Canberra, 1966.

Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005.

Groppi T., *La partecipazione degli Stati membri alla revisione delle Costituzioni federali: dai modelli alla prassi*, in Groppi T. (a cura), *Principio di autonomia e forma dello Stato*, Torino, 1998.

Howard C., *Australian Federal Constitutional Law*, Sidney, 1985.

Hur, J., *Deliberative democracy in Australia*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Inter-Parliamentary Union, *Politics: Women's Insight*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1999.

Inter-Parliamentary Union, *Men and Women in Politics: Democracy Still in the Making, A World Comparative Study*. Geneva: Inter-Parliamentary Union, 1997.

Jennings I. , *Cabinet Government*, Cambridge University Press, 1959.

Kam, J., *Party Discipline and Parliamentary Politics*, Cambridge , Cambridge University Press, 2009.

Kaiser, A., Parliamentary Opposition in Westminster Democracies: Britain, Canada, Australia and New Zealand, *The Journal of Legislative Studies*, 14:1-2, 20-45, 2008.

Katz, R.S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, Md., The Johns Hopkins University Press, 1980.

Katz, R.S. e Mair, P., Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party, in «Party Politics», vol. 1, 1995.

Kelly, M., *Marbury v. Madison, An Analysis*, in *The High Court Quarterly Review*, 2005.

Kennedy, M., *Application for special leave to the High Court*, in *The High Court Quarterly Review*, 2005.

Lanchester F., *Gli strumenti della democrazia*, Milano, 2004.

Lijphart A., *Patterns of Democracy*, Yale University Press, 1999.

Lijphart A., Australian Democracy: Modifying Majoritarianism? in *Australian Journal of Political Science*, Vol. XXXIV, 1999.

Lucy, R., *The Australian Form of Government: Models in Dispute*, Melbourne, Macmillan, 1993.

Maddox, G., *Australian Democracy In Theory and Practice*, Melbourne, Pearson, 2005.

Mair, P., *Party System Change: Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon, 1997.

Marsh I., *Beyond the Two Party System: Political Representation, Economic Competitiveness, and Australian Politics*, Cambridge University Press, 1995.

Mattei, U., *Il modello di Common Law*, Torino, Giappichelli editore, 2014.

Mezzetti, L., *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova, Cedam, 2009.

Moon J., Scharman C., *Australian Politics and Government*, Cambridge University Press, 2003.

Morbidelli G., *Diritto pubblico comparato*, Torino, 2012.

Murray R., *The Split: Australian Labour in the Fifties*, Melbourne, 1972.

Nethercote J. R., *Liberalism and the Australian Federation* Sydney, Sydney, 2001.

Oliviero, M., Volpi, M., *Sistemi elettorali e democrazie*, Torino, Giappichelli editore, 2007.

Orr, G., *The law of politics. Elections, parties and money in Australia*, The federation Press, 2010.

Parkin A., Warhurst J., *Machine Politics in the Australian Labour Party*, Sydney, 1983.

Pasquino, G., *Nuovo Corso di Scienza Politica*, Bologna, Il Mulino, 2006.

Passarelli, G., (eds) *The Presidentialization of Political Parties: Organizations, Institutions and Leaders*, Palgrave MacMillan, 2015.

Pegoraro, L., *Giustizia costituzionale comparata*, Torino, Giappichelli Editore, 2007.

Poguntke T., and Webb, P. *The Presidentialization of Politics A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford Univ. Press, 2005.

Quick J., Garran R.R., *Annotated Constitution of the Australian Commonwealth*, Sidney, 1901.

Ross, K., *Women, Politics, and Change*, New York: Oxford University Press, 2002.

Rumley D., *The geopolitics of Australia's regional relations.*, Kluwer academic publishers, 2001.

Scaffardi L., *L'ordinamento federale australiano. Aspetti problematici*, Padova, C.E.D.A.M., 2000.

Sartori, G., *Partiti e sistemi di partito*, Firenze, Editrice Universitaria, 1965.

Saunders C., *Fiscal Federalism – A General and Unholy Scramble*, in Graven G. (a cura) *Australian Federation towards the second century*, Melbourne, 1992.

Saunders C., *Australie*, in *Dictionnaire international du Fédéralisme*, Bruxelles, 1994.

Saunders C., *The Hardest Nut to Crack: The Financial Settlement in the Commonwealth Constitution*, in *The Convention Debates 1891–98: Commentaries, Indices and Guide*, Greg Craven (ed), 1986.

Saunders, C., *The Constitution of Australia*, Oxford, Hart Publishing, 2011.

Sawer G., *Federation under strain*, Melbourne, 1977.

Solomon D., *Inside the Australian Parliament*, Allen & Unwin, 1978.

Solomon D., *A Single-Chamber Australian Parliament?*, *Papers on Parliament* n. 36, June 2001.

Todd A., *Parliamentary government in England*, Marsden and Company, London, 1892.

Twomey C., *A history of Australia*, Palgrave Macmillan, 2011.

Weldon, L., *Institutional Sources of Representation for Women in Democratic Policymaking*, *The Journal of Politics*, Vol. 64, n. 4, 2002.

FORMA ORGANIZZATIVA



Tipo di Stato e forma di governo

Tipo di Stato

L'Australia è uno Stato federale composto da:



- **6 Stati autonomi** (*Victoria, Queensland, New South Wales, Southern Australia, Western Australia e Tasmania*), e
- **2 Territori** (*il Northern Territory e il Distretto federale denominato Australian Capital Territory*).



Per i rapporti centro-periferia la Costituzione prevede:

- **due tipi di competenze legislative:**
 - *quelle enumerate spettanti alla Federazione, e*
 - *quelle residue dei singoli Stati;*
- **la c.d. supremacy clause, secondo cui la legge federale prevale sulla legge statale in caso di contrasto.**



Forma di governo



Forma di governo: parlamentare “Westminster”, nella quale l'esecutivo:



- **è espressione del partito risultato vincitore nelle elezioni politiche alla Camera dei Rappresentanti;**



- **è responsabile collegialmente verso la sola Camera dei Rappresentanti.**



Tale caratterizzazione non è delineata dalla Costituzione del Commonwealth, ma è determinata da un cospicuo numero di convenzioni costituzionali mutate dal sistema di governo inglese.

IL PARLAMENTO



Il Parlamento: Camera dei Rappresentanti e Senato



Il Parlamento: aspetti chiave



Parlamento bicamerale asimmetrico.



Differenze tra Camera e Senato

Differenze:



- **nella composizione** (*tuttavia, in entrambe le Camere il numero non è fissato dalla Costituzione, che prevede solo un numero minimo per ciascuna Camera e un tetto al numero dei Rappresentanti basato sul numero dei senatori*);



- **nelle funzioni:**
anche se le due Camere hanno le medesime attribuzioni e svolgono lo stesso ruolo sia nel procedimento di revisione costituzionale sia nel procedimento legislativo, i disegni di legge che assegnano entrate o fondi o impegnano tasse devono essere avviati alla Camera e possono essere emendati solo da essa (devono però essere approvati anche dal Senato);



- **nella durata dei mandati;**



- **nel rapporto fiduciario che si instaura solo fra il Governo e la Camera dei Rappresentanti;**



- **nella rappresentanza territoriale** (gli Stati sono paritariamente rappresentati all'interno del Senato, a prescindere dal numero della popolazione e dall'estensione territoriale).

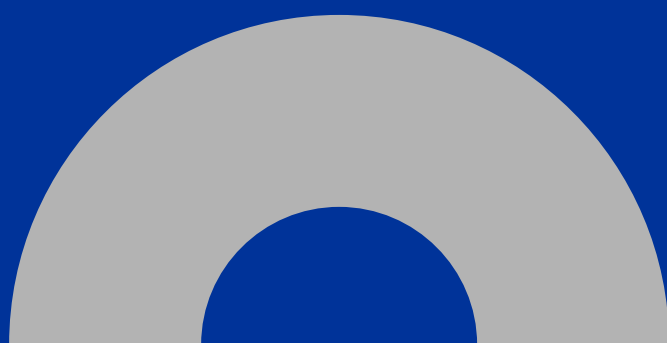


Elementi in comune



Requisiti per essere eletto in ciascuna Camera (modificabili dal Parlamento):

- avere almeno 25 anni;
- essere cittadino australiano.



Camera dei Rappresentanti



È eletta direttamente dal popolo.



Durata del mandato: 3 anni.

150

Numero dei collegi e dei deputati (*ogni collegio elegge un solo candidato e dunque ogni lista può presentare un solo candidato per collegio*).

Sistema elettorale



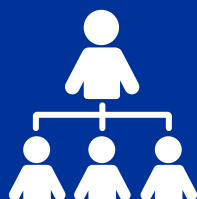
Sistema elettorale maggioritario basato sul voto alternativo.



A pena di nullità del voto, gli elettori devono obbligatoriamente elencare tutti i candidati in ordine di preferenza.



Se un candidato ottiene la maggioranza assoluta dei voti (criterio “majority”), si aggiudica il seggio.



Altrimenti, il candidato che ha ottenuto un minor numero di voti viene eliminato e i suoi voti vengono attribuiti a ciascuno dei candidati rimasti in base alle altre preferenze espresse nella scheda elettorale.



Questo processo si ripete sino a quando un candidato non ottiene la maggioranza assoluta dei voti.

Conseguenze



- **eliminazione della dispersione dei voti;**



- **tendenza degli elettori a votare “strategicamente” per candidati che non sono la loro prima scelta;**

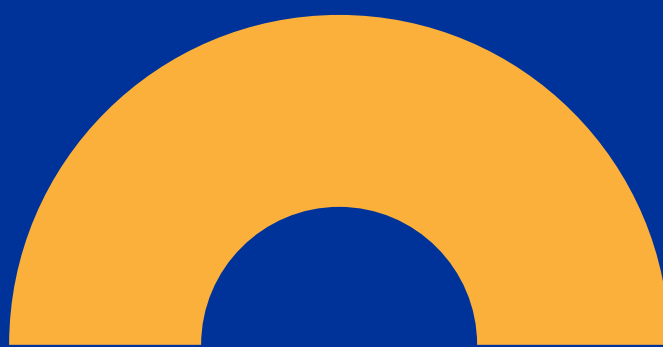


- **la coalizione che totalizza più voti in assoluto potrebbe comunque non riuscire ad eleggere la maggioranza assoluta in Parlamento;**



- **tale sistema elettorale favorisce la vittoria del partito meno osteggiato (ossia che riceve il minor numero di preferenze negative) più che del partito preferito.**

Composizione del Senato e sistema elettorale



Senato



È eletto direttamente dal popolo.



Durata del mandato: 6 anni.

È una camera permanente *(si rinnova per metà ogni 3 anni, salvo che non si verifichi una “double dissolution”).*

76

Numero dei seggi *(ogni Stato ha 12 senatori, cui si aggiungono 2 senatori per Territorio).*



È una camera di rappresentanza territoriale.
La durata diversa da quella della Camera dei Rappresentanti è volta a rafforzarne il ruolo di controllo.

Sistema elettorale



Sistema elettorale proporzionale.



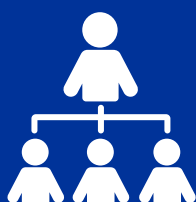
L'elettore può votare:

- **per i candidati, ordinandoli (“below the line”);**
- **per il partito (“above the line”), che deciderà le altre preferenze.**



Vige il principio del voto trasferibile (STV):

- **viene eletto il candidato che raggiunge la quota (14,3% negli Stati, 33% nei Territori);**
- **i voti in surplus vengono re-distribuiti.**
Viene adottata la formula Droop: $[\text{numero totale dei voti} / (\text{numero dei candidati da eleggere} + 1)] + 1$ (senza contare eventuali resti); ciò aumenta la proporzionalità teorica del sistema.



IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO



Il procedimento di approvazione delle leggi



L'iniziativa legislativa spetta a qualsiasi membro del Parlamento.



I progetti di legge che introducono o modificano un tributo possono essere presentati solo dal Governo.

Fasi del procedimento legislativo ordinario

I



Prima lettura (“first reading”) di una delle 2 Camere: presentazione del disegno di legge e illustrazione dei relativi obiettivi, principi generali ed effetti che dovrebbe produrre una volta diventato legge.

II



Seconda lettura (“second reading”): dibattito sulla mozione presentata. Consiste nella discussione generale dei principi alla base del disegno di legge.



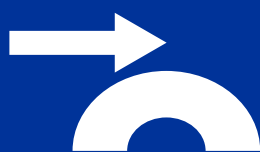
La fase termina con il voto della mozione. Se è positivo, il testo passa alle Commissioni competenti, che esaminano il testo articolo per articolo e possono emendarlo.

III



Terza lettura (“third reading”): votazione del disegno di legge (generalmente è una mera formalità).

IV

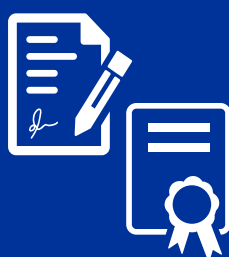


Se il voto della terza lettura è positivo, il testo passa all'altra Camera; qui si ripete l'iter sopra descritto (I, II, III).

Si applica la “Section 57” (si veda l'infografica successiva) Se:

- le Camere non trovano un accordo, e
- il disegno di legge non viene accantonato.

V



Se il disegno di legge viene approvato nella identica formulazione dalle 2 Camere, è firmato dal Governatore generale.

Dopo la firma, il disegno di legge diventa un “Act of Parliament”.

IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO ORDINARIO



Il disaccordo tra le Camere e la Section 57



La “Section 57” è il rimedio previsto dalla Costituzione in caso di disaccordo fra le 2 Camere (esse hanno sostanzialmente un pari ruolo nell’ambito del procedimento legislativo ordinario).

Fasi del procedimento di cui alla “Section 57”

- 1

Introduzione di un disegno di legge
- 2

Il disegno di legge viene approvato dalla Camera e inviato al Senato affinché lo esamini.
- 3

Al Senato:
 - il disegno di legge non viene approvato; o
 - viene rinviato alla Camera con emendamenti; o
 - non viene esaminato entro un ragionevole lasso di tempo.
- 4

Se la Camera non è d'accordo con gli emendamenti proposti dal Senato ma il Senato insiste sulla loro introduzione, dopo 3 mesi la Camera può approvare il disegno di legge e inviarlo al Senato affinché lo esamini.
- 5

Al Senato:
 - il disegno di legge non viene approvato; o
 - viene rinviato alla Camera con emendamenti; o
 - non viene esaminato entro un ragionevole lasso di tempo.
- 6

Se la Camera non è d'accordo con gli emendamenti proposti dal Senato, ma il Senato insiste sulla loro introduzione, il Governatore Generale può sciogliere simultaneamente le 2 Camere (solitamente in base a un parere ministeriale), purché ciò avvenga almeno 6 mesi prima della fine della legislatura.
- 7

Si verifica lo scioglimento e si svolgono le elezioni.
- 8

Il disegno di legge viene approvato dalla Camera e inviato al Senato affinché lo esamini.
- 9

Al Senato:
 - il disegno di legge non viene approvato; o
 - viene rinviato alla Camera con emendamenti; o
 - non viene esaminato entro un ragionevole lasso di tempo.
- 10

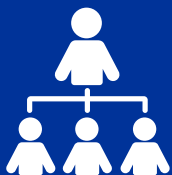
Se la Camera non è d'accordo con gli emendamenti proposti dal Senato, ma il Senato insiste sulla loro introduzione, il Governatore Generale può convocare le 2 Camere in seduta comune affinché il disegno di legge sia votato nell'ultima versione approvata dalla Camera dei Rappresentanti.
- 11

Il disegno di legge diventa legge se viene approvato dalla maggioranza dei membri del Parlamento in seduta comune.
In tal caso, la legge viene approvata dal Governatore Generale.

IL GOVERNO



Composizione e procedimento di formazione



Il potere esecutivo è esercitato dal Consiglio dei Ministri.

È composto dal Primo Ministro e dai singoli Ministri.



Solo formalmente il compito di nominare i ministri spetta al Governatore generale, come disposto dalla Costituzione.



Secondo una consolidata convenzione costituzionale britannica, il Primo Ministro è il leader del partito o della coalizione che detiene la maggioranza alla Camera dei Rappresentanti.



A sua volta, in virtù della medesima convenzione, il Primo Ministro sceglie i suoi Ministri tra i membri del Parlamento.

LA REVISIONE DELLA COSTITUZIONE

Il procedimento di revisione



La Costituzione australiana è rigida e non è stata quasi mai modificata dal 1901 ad oggi.



Il procedimento di revisione è disciplinato dalla section 128 della Costituzione.

Le fasi del procedimento di revisione costituzionale



Il disegno di legge di revisione costituzionale viene esaminato da entrambe le Camere



Entrambe le Camere approvano il disegno di legge a maggioranza assoluta



Una Camera approva la proposta a maggioranza assoluta e l'altra la respinge o la approva a maggioranza relativa o con emendamenti sui quali l'altra Camera non è d'accordo. Se, dopo 3 mesi, si verifica nuovamente la stessa ipotesi



il disegno di legge di revisione costituzionale agli elettori di ciascuno Stato aventi diritto di voto per l'elezione dei membri della Camera dei Rappresentanti.