

4. COUNTRY PROFILE REGNO UNITO

SOMMARIO: I) LE ISTITUZIONI NEL QUADRO COSTITUZIONALE: I.1) Il tipo di Stato; *I.1.1) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali; I.1.2) Ripartizione delle competenze legislative e amministrative; I.1.3) Il bicameralismo; I.1.4) Procedimento di revisione costituzionale; I.1.5) Risoluzione giurisdizionale delle controversie (devolution issues);* I.2) L'organizzazione costituzionale dei poteri e le istituzioni fondamentali: *I.2.1) Il Parlamento: I.2.1.1) La Camera dei Comuni; I.2.1.2) L'organizzazione dei partiti parlamentari; I.2.1.3) La Camera dei Lords; I.2.1.4) Il procedimento legislativo; I.2.1.5) Il sistema delle fonti del diritto. I.2.2) Il rapporto fiduciario; I.2.3) Il Governo; I.2.4) Il Capo dello Stato.* I.3) Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo: *I.3.1) Le elezioni per i membri britannici del Parlamento europeo; I.3.2) Le elezioni per la House of Commons.* I. II) LE ISTITUZIONI NELLA DINAMICA POLITICA: II.1) Il sistema dei partiti; II.2) Il sistema di governo: *II.2.1) Difficoltà di trovare una definizione condivisa della forma di governo britannica; II.2.2) Le principali riforme introdotte e le loro conseguenze; II.2.3) Il dibattito sull'introduzione di una Costituzione scritta; II.2.4) Inquadramento dell'attuale forma di governo.* III) FOCUS TEMATICI: III.1) I meccanismi di raccordo tra Stato e amministrazioni devolute III.2) I partiti politici: status giuridico, organizzazione, democrazia interna e finanziamento: *III.2.1) Status, riconoscimento, organizzazione e democrazia interna; III.2.2) La disciplina del finanziamento.* III.3) La rappresentanza di genere III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione. III. 5) La disciplina del contenzioso elettorale. III.6) 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) Ordinamento statale e natura degli enti territoriali

Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è uno stato unitario. Della Gran Bretagna fanno parte, dal 1707, Inghilterra, Scozia e Galles, mentre, dal 1801, il Regno di Gran Bretagna si è unito a quello d'Irlanda attraverso l'*Union with Ireland Act 1800*. A seguito del *Government of Ireland Act 1920* solo le sei contee del nord Irlanda sono rimaste parte integrante del Regno Unito.

A motivo della sua peculiare composizione il Regno Unito viene descritto come un “nation state” oppure come “countries within a country”. A partire dal 1998 il governo laburista guidato da Tony Blair ha introdotto la *devolution* in Scozia, Galles e Irlanda del Nord. Sono state istituite tre assemblee direttamente elette con un governo responsabile verso di esse. Tale *devolution* si caratterizza per la sua asimmetria, sia perché presenta forme diverse in ciascuno dei tre territori, sia perché non ha riguardato l’Inghilterra⁴⁹⁵.

In Scozia è stato creato l’ordinamento dotato di maggiori poteri: lo *Scotland Act 1998*, approvato dal Parlamento di Westminster, ha dato vita ad una Assemblea con potestà legislativa primaria, una limitata potestà impositiva fiscale e un esecutivo politicamente responsabile. Il Parlamento scozzese (chiamato Holyrood, per la sede in cui sorge) è stato concepito come un organo devoluto e privo di sovranità; lo *Scotland Act* è una legge ordinaria di Westminster che non può essere modificata da un atto dell’Assemblea scozzese, la quale, dunque, non ha facoltà di ampliare i suoi poteri e può legiferare solo nelle materie assegnategli. L’Assemblea è composta da 129 deputati (*Members of Scottish Parliament - MSPs*), 73 dei quali sono eletti tra i *Constituencies Members* con un sistema elettorale maggioritario di tipo *plurality* (il *first past the post* utilizzato a Westminster), e i rimanenti 56 tra i *Regional Members* di 7 grandi collegi elettorali (degli 8 usati per le elezioni europee) con il sistema proporzionale *Additional member system*.

Nel corso di questi anni la *devolution* scozzese ha conosciuto una notevole evoluzione che ha portato all’approvazione dello *Scotland Act 2012* il quale ha recepito le raccomandazioni contenute nei rapporti della *Commission on Scottish Devolution*, presieduta

⁴⁹⁵A. Trench, *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester University Press, 2007; R. Deacon, *Devolution in the United Kingdom* Edinburgh University Press, 2012; J. McEldowney, *The Impact of Devolution on the UK Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds), *Parliament and the Law*, Hart, 2013, 197-220.

da Sir Kenneth Calman, pubblicati nel 2008 e nel 2009, ed ha attribuito all'Assemblea di Holyrood maggiori poteri, soprattutto in materia fiscale.

Ulteriori novità sono previste per il prossimo futuro dato che, a seguito del referendum del 18 settembre 2014 con il quale la Scozia ha respinto la proposta di divenire indipendente, il governo britannico ha istituito una commissione (*Smith Commission*) con il compito di discutere i nuovi poteri dell'Assemblea di Holyrood e presentare un progetto in Parlamento. Tale progetto è confluito nello *Scotland Bill 2015* presentato il 28 maggio 2015 ai Comuni e attualmente in discussione presso il Parlamento di Westminster⁴⁹⁶.

La *devolution* introdotta in Galles si differenzia da quella scozzese. Il *Government of Wales Act 1998* ha previsto l'istituzione di un'Assemblea monocamerale composta da 60 *Members of Welsh Assembly* (MWAs), 40 eletti negli *individual constituencies* con il *first past the post* e 20 nell'ambito di 5 grandi collegi scelti nelle *party lists* con l'*Additional Member System*. L'Assemblea di Cardiff era dotata poteri legislativi secondari e un esecutivo competente nelle stesse materie. La legge del 1998 aveva delineato la *National Assembly for Wales* come "body corporate" responsabile sia dell'esercizio delle funzioni legislative che di quelle esecutive. Anche in Galles si è realizzata una evoluzione dei poteri e degli ambiti della *devolution*: a seguito del rapporto presentato dalla Commissione Richard nel 2004, il Parlamento di Westminster ha approvato il *Government of Wales Act 2006* il quale ha introdotto una più chiara separazione delle competenze e dei ruoli tra il legislativo e l'esecutivo e ha individuato 20 diversi ambiti all'interno dei quali assegnare gradualmente poteri legislativi primari all'Assemblea. Tale concessione è stata preceduta da un referendum nel marzo 2011. A seguito, poi, delle raccomandazioni di un'ulteriore commissione, la *Silk Commission*, è stato approvato, nel dicembre 2014, il *Wales Act 2014*, che ha conferito ulteriori competenze all'Assemblea Gallese, riconoscendole in particolare limitate attribuzioni in materia fiscale⁴⁹⁷.

Il *Northern Ireland Act 1998* – approvato dopo l'accordo del venerdì santo del 1998 - ha ripristinato l'Assemblea di Stormont nord irlandese, il cui funzionamento era stato interrotto nel 1972. La *Northern Ireland Assembly* è composta da 108 membri ed eletta con sistema proporzionale *Single Transferable Vote*, dai 18 collegi esistenti per le elezioni politiche britanniche. Essa è stata dotata di potestà legislativa primaria in alcuni settori indicati dal governo centrale. È prevista anche la possibilità di ampliare nel tempo i campi di competenza e le materie devolute. Il funzionamento dell'Assemblea e la composizione del governo sono

⁴⁹⁶ P. Cairney, *The Scottish Political System since Devolution: from new Politics to the new Scottish Government*, Imprint Academic, Exeter, 2011; R. Deacon, *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2012; D. Birrel, *Comparing Devolved Governance*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012; M. Seymour (ed), *Multinational Federalism. Problems and Prospects*, Palgrave MacMillan, New York, 2012; G. Kerevan, A. Cochrane, *Scottish Independence. Yes, No*, The History Press, 2014.

⁴⁹⁷ D. Melding, *Issues on Welsh Devolution*, in *Statute Law Review* 2012, 97-102; T. Jones, *Wales Devolution in Statute L. Rev.* 2012, 151; S. Griffiths, P. Evans, *Constitution by Committee? Legislative Competence Orders under the Government of Wales Act (2007–2011)*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 480-510.

ispirati al modello di democrazia consociativa e prevedono diversi meccanismi atti a garantire la tutela e la partecipazione di tutte le componenti politiche e sociali. Un aspetto, questo, che distingue il sistema di governo nord irlandese da quello di nazionale e che deriva dalla peculiare situazione storico-politica del territorio.

La *devolution* non ha riguardato, invece, l'Inghilterra, dove risiede più dell'80% della popolazione del Regno. I governi laburisti Blair e Brown avevano ipotizzato un sistema di decentramento diverso che meglio corrispondesse alle peculiarità del territorio inglese. Le proposte avanzate in questi anni sull'*English question* sono state dirette da un canto a rafforzare il decentramento interno all'Inghilterra, dall'altro a mettere in rilievo la sua specifica identità nazionale rispetto alle altre nazioni del Regno Unito. Sotto il primo aspetto si ricorda che il tentativo dei governi laburisti di articolare il territorio in regioni dotate di assemblee direttamente elette è stato bocciato dal referendum del *North East* del 2004. E non ha nemmeno avuto successo il "functional regionalism" basato su una serie di organismi dotati di competenze soprattutto in campo economico. In proposito si ricorda che, a partire dagli anni '60, vari sono stati i tentativi di dar vita ad una struttura regionale attraverso l'istituzione di *Regional Economic Planning Councils* e *Regional Economic Planning Boards*, autorità che tuttavia conobbero una vita di breve durata. Nel 1994, il governo Major istituì i *Government Offices for the Regions* (GORs) al fine di seguire la gestione di fondi strutturali previsti dall'Unione europea e di valutare l'attuazione, a livello regionale e in modo trasversale, delle politiche di alcuni dipartimenti governativi in settori quali ambiente, salute, industria e trasporti e di coordinare le politiche locali con quelle nazionali. Attraverso il *Regional Development Agencies Act 1998* furono poi introdotte nel territorio inglese (suddiviso in 9 regioni) agenzie di sviluppo regionale, nominate dal governo e responsabili attraverso questo nei confronti del Parlamento. Le *Regional Development Agencies* sono state abolite dal *Public Bodies Act 2011, section 30*.

Per quanto riguarda, invece, il secondo aspetto, scartata l'ipotesi di istituire un Parlamento per la sola Inghilterra, ritenuto una inutile sovrapposizione di Westminster, la proposta sostenuta dall'attuale governo Cameron ed illustrata nel *Queen's Speech* presentato il 27 maggio 2015 è quella diretta a limitare il voto nel Parlamento nazionale sulle questioni relative all'Inghilterra ai soli deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi o in quelle inglesi e gallesi (*West Lothian question*, sintetizzata nel motto "*English Votes for English Laws*"). Una riforma, questa, che dovrebbe essere attuata, nelle intenzioni del governo Cameron, attraverso una mera modifica dei regolamenti parlamentari.

I rapporti tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni devolute si basano soprattutto su regole convenzionali non giuridicamente vincolanti e l'interazione si fonda sul *Joint Ministerial Committee* (JMC) e il *Memorandum of Understanding*. Tale sistema sarà oggetto di riforma nel corso della presente legislatura secondo quanto previsto dall'accordo della *Smith Commission* al par. 30. (Sul punto si rinvia al [focus di approfondimento](#)).

Infine, a livello locale, non esiste un'unica tipologia di governo, a motivo della lunga tradizione di autogoverno (*self government*) nella quale le forme istituzionali originali si sono sviluppate in modo eterogeneo e in collegamento alla realtà cittadina o di contea e non ad una più ampia e uniforme realtà regionale. Il *self government* ha radicato quindi nel territorio del Regno un complesso di ordinamenti differenti eletti dai cittadini, con funzioni normative ed amministrativo- esecutive.

Dopo una secolare evoluzione il governo locale è stato oggetto di riforme legislative a partire dall'800: tra queste si ricordano il *Municipal Corporation Act 1835*, il *Municipal Corporation Act 1882*, il *Local Government Act 1888*, il *Local Government (Scotland Act) 1889* e il *London Government Act 1899*. Tali leggi hanno introdotto l'articolazione del territorio in *county councils*, *shires* e *medieval boroughs*, *district councils* urbani e rurali. Ulteriori riforme sono state approvate a partire dagli anni '70 del XX secolo: in particolare il *Local Government Act 1972* e il *Local Government Act 1974* hanno introdotto in Inghilterra e in Galles strutture di governo non unitarie, ma articolate in un doppio livello di *counties* e *districts* e hanno previsto, soprattutto nelle zone rurali inglesi, un terzo ordine gerarchico, le *parishes*. Il *Local Government (Scotland) Act 1973* ha riformato, invece, il governo locale scozzese secondo un modello a doppio livello amministrativo con una divisione di competenze tra enti superiori (*regions*) e inferiori (*district councils*). Tale sistema è stato abolito nel 1994 dal *Local Government (Scotland) Act* il quale ha introdotto nel territorio 32 *Unitary councils*. Anche in Galles, a partire dal 1996 la struttura a doppio livello è stata abolita e sostituita da una unitaria. In Inghilterra, invece, nel 1996 sono state istituite 46 nuove autorità locali unitarie, affiancate alla struttura bilivello di *counties* e *district councils*.

Un'ulteriore riforma è stata introdotta dal *Local Government Act 2000*, il quale ha individuato tre nuovi modelli di governo locale, lasciando le comunità libere di scegliere attraverso referendum la formula più adatta. Il primo modello prevede un *Mayor and Cabinet Executive*, con un sindaco direttamente eletto, dotato di potere di nomina di alcuni *councillors* del suo esecutivo. Il secondo modello individua un *Leader and Cabinet Executive*, nel quale il *leader of the council* è eletto nell'ambito del *council* e l'esecutivo - composto da alcuni *councillors* - può essere nominato dal *leader* o dal *council* stesso. Infine il terzo, *Mayor and Council Manager Executive* ipotizzava un sindaco direttamente eletto e un *officer of the authority* nominato come *council manager*. Quest'ultimo modello è stato abolito nel 2007. La maggior parte dei *councils* ha scelto in questi anni il modello del *Leader and Cabinet Executive*, che ricorda quello politico nazionale.

Infine, il *Localism Act 2011* ha dato la possibilità alle *local authorities* di ripristinare il *committee system* di governo, abolito nel 2000, e di votare per l'eventuale introduzione di un sindaco direttamente eletto. Nel maggio 2012 tale scelta è stata respinta dai referendum tenutisi in 9 città (Birmingham, Sheffield, Newcastle, Wakefield, Manchester, Nottingham, Bradford, Leeds e Coventry). In tale consultazione solo Bristol ha scelto di avere un sindaco

eletto dai cittadini e Doncaster ha confermato di mantenere l'elezione diretta. Nel novembre 2014 il ministro Osborne ha annunciato che la *Greater Manchester Authority* si doterà di un sindaco direttamente eletto, su modello di Londra, a partire dal 2017.

Nella capitale il *Greater London Authority Act 1999* (con le modifiche apportate dal *Greater London Authority Act 2007*) ha istituito la *Greater London Authority* (Autorità della grande Londra- GLA) composta da un sindaco eletto direttamente e da 25 consiglieri eletti.

I confini tra le diverse autorità locali sono fissati dal governo su consiglio del *Boundary Committee*⁴⁹⁸.

1.1.2) Ripartizione delle competenze legislative e amministrative

Uno dei principi fondanti la “Costituzione” britannica è quello della sovranità del Parlamento di Westminster. In ossequio a tale principio le leggi sulla *devolution*, pur prevedendo una ripartizione di competenze tra stato centrale e amministrazioni devolute ispirata al modello dei poteri residui tipica dello stato federale, hanno comunque continuato a riservare al Parlamento di Londra il potere di intervenire nelle materie devolute.

Per quanto riguarda la Scozia, lo *Scotland Act 1998* ha previsto nell'allegato 5, cui rinvia la sezione 30, gli ambiti riservati esclusivamente a Londra. Tra questi troviamo le materie costituzionali, in particolare quelle relative alla Corona, alla successione al trono e alla reggenza, all'unione del Regno, al Parlamento di Westminster e al sistema giudiziario. Inoltre è riservata a Westminster la disciplina del finanziamento dei partiti, della politica estera e dei rapporti internazionali, dell'amministrazione statale centrale, della difesa del territorio, della sicurezza nazionale e dell'alto tradimento. Riservate al Parlamento centrale sono anche la politica fiscale economica e monetaria (anche se lo *Scotland Act 2012* ha conferito alcuni poteri anche alla Scozia a partire dal 2016), alcune questioni di politica interna, tra cui la privacy, le leggi elettorali della Camera dei Comuni e del Parlamento europeo, gli spettacoli, le scommesse e le lotterie, l'immigrazione, il diritto di asilo e l'estradizione, gli esperimenti scientifici su animali, la sicurezza nazionale e la lotta al terrorismo, gli *emergency powers*, la luogotenenza, il commercio e l'industria, la concorrenza e la regolamentazione dei mercati, la tutela dei consumatori, i pesi e le misure, la gestione delle telecomunicazioni, la radio e i servizi postali, lo sfruttamento delle risorse energetiche, i trasporti e la sicurezza di questi.

La legislazione primaria della Scozia riguarda le materie residuali tra cui sanità e responsabilità sul servizio sanitario nazionale, salute pubblica e formazione di operatori del

⁴⁹⁸ J. Bradbury, *Devolution, Regionalism and Regional Development: the UK Experience*, Routledge, 2010; P. Martino, *Centri e periferie del potere nel Regno Unito: le nuove dimensioni di un antico confronto*, Maggioli, Bari, 2014.

settore; istruzione materna, primaria e secondaria, ispettorato scolastico, formazione del personale, istruzione superiore, sovvenzionamento della ricerca scientifica; formazione professionale; consulenza e avviamento al lavoro; governo locale e sue finanze; assistenza sociale e volontariato; turismo e commercio locale; edilizia residenziale pubblica; tutela dell'ambiente, pianificazione e riconversione del territorio; agricoltura; alcuni aspetti del trasporto locale; legislazione elettorale per le elezioni locali; alcuni aspetti del diritto e della procedura penale e del diritto civile non riservati alla competenza esclusiva di Londra; giustizia criminale; polizia giudiziaria; stipula di accordi internazionali in alcune materie; arti, sport e tempo libero.

La sezione 29 dello *Scotland Act 1998* stabilisce che il Parlamento scozzese può legiferare solo nelle materie di sua competenza e sempre nel rispetto del diritto dell'Unione europea e della Convenzione europea dei diritti umani. I suoi atti sono nulli se eccedono le competenze assegnategli e sono previste diverse modalità di controllo. I disegni di legge possono essere presentati dal governo, dai comitati parlamentari e dai parlamentari. Competente in materia di *devolution issues* è stato fino al 2009 il comitato giudiziario del Consiglio privato della Corona e a partire da quella data la Corte suprema. (v. *infra*)

Nell'ipotesi in cui il Parlamento di Londra legiferi nelle materie devolute è stata stabilita una prassi nota come *Legislative Consent Motion* (o *Sewel motion*), che prevede una *legislative partnership*, vale a dire la votazione di una mozione da parte dello *Scottish Parliament*, con la quale quest'ultimo acconsente a far approvare dal Parlamento nazionale una legge nelle materie a lui riservate. Il voto favorevole di Holyrood è previsto anche nell'ipotesi in cui il Parlamento di Westminster debba approvare leggi che modificano le competenze del Parlamento scozzese, o nel caso di leggi che ampliano i poteri dei ministri scozzesi. Lo *Scotland bill*, attualmente in discussione in Parlamento, prevede la formalizzazione di tale procedura.

Nel 2012 è stato approvato dal Parlamento di Westminster lo *Scotland Act 2012*, il quale ha recepito le raccomandazioni contenute nei rapporti della *Commission on Scottish Devolution*, presieduta da Sir Kenneth Calman, pubblicati nel 2008 e nel 2009. La legge ha stabilito l'ampliamento dei poteri di imposizione fiscale dell'Assemblea scozzese a partire dal 2016 e l'incremento di alcuni ambiti di devoluzione, tra cui la materia elettorale. Fino ad ora il Parlamento scozzese è stato vincolato alla politica fiscale di Londra e ha potuto solo stabilire le priorità e le modalità di utilizzo delle sue entrate.

In relazione al Galles, il *Government of Wales Act 2006* ha previsto un meccanismo di trasferimento di potestà legislativa primaria all'Assemblea gallese che si è concluso con il referendum del 3 marzo 2011. La legge ha disposto un meccanismo di *Orders in Council* che hanno delegato all'Assemblea il potere di approvare *National Measures* che, dal 2011, hanno preso il nome di leggi (*Acts*). L'allegato 5 della legge del 2006 ha individuato i 20 i settori in cui il Galles ha potestà legislativa: 1) agricoltura, pesca, foreste e sviluppo rurale; 2)

monumenti antichi e edifici storici; 3) cultura; 4) sviluppo economico; 5) istruzione e training; 6) ambiente; 7) servizi di prevenzione anti incendio; 8) alimentazione; 9) sanità e servizi sanitari; 11) politiche abitative; 12) governo locale; 13) questioni legate al funzionamento dell'Assemblea nazionale; 14) amministrazione pubblica; 15) welfare; 16) sport e attività ricreative; 17) turismo; 18) pianificazione urbanistica e territoriale; 19) tutela delle acque e rischio idraulico; 20) lingua gallese. Mentre l'allegato 7 ha precisato con maggior dettaglio le materie specifiche per ogni settore.

A differenza della Scozia e del Nord Irlanda il sistema gallese non si basa sul modello dei poteri residui, dato che l'Assemblea può legiferare solo nei settori espressamente assegnati dall'allegato 7 della legge del 2006. Tutto il resto rimane di competenza di Londra. Anche per il Galles gli atti dell'Assemblea sono nulli se eccedono le competenze tassativamente definite e se sono contrari alla Convenzione europea dei Diritti umani e al diritto europeo.

La *devolution* introdotta in Nord Irlanda presenta alcune peculiarità: le materie, infatti, sono state divise in tre categorie: 1) le *excepted matters* (elencate nell'allegato 2 della legge del 1998) di esclusiva competenza di *Westminster*; 2) le *reserved matters* (elencate nell'allegato 3, tra cui la navigazione, l'aviazione civile, i servizi postali, la sicurezza dei consumatori, i mercati finanziari) che hanno un carattere aperto, dato che è possibile prevedere forme di intervento dell'Assemblea nord-irlandese attraverso il consenso del *Secretary of State*; 3) le *transferred matters* (vale a dire quanto non previsto dagli allegati 2 e 3) che rientrano, invece, nella potestà legislativa dell'Assemblea nord irlandese⁴⁹⁹.

Nell'ottobre 2002 il funzionamento dell'Assemblea nord irlandese è stato sospeso e i poteri sono stati trasferiti al Parlamento e al governo centrale. In virtù del *St. Andrew Agreement* del 2006 tra governo inglese, governo irlandese e forze politiche nord irlandesi le istituzioni nord irlandesi hanno ripreso a funzionare a partire dal 2007. Fino al 2010 è rimasta a Londra la gestione della giustizia e della sicurezza, delle quali già nel 1998 era stato previsto il futuro trasferimento. Ciò a motivo della difficoltà di trovare un accordo, per la profonda divisione presente in Irlanda del Nord, sull'attivazione di un servizio di polizia professionale, efficace, imparziale e libero dai controlli di parte.

Tutte le leggi delle assemblee devolute ricevono l'assenso reale.

Per quanto riguarda il governo locale esso esercita poteri esecutivi in materia di pianificazione territoriale, sanità pubblica, attività ricreative, gestione dei rifiuti, ambiente e commercio. La potestà normativa si limita all'emanazione di atti di natura secondaria (*bylaws*). Come abbiamo visto, in Inghilterra vi sono strutture con un unico livello (*single tier*) nelle principali città, inclusa Londra. Vi sono poi strutture bilivello (*two tier*) suddivise in *county* e *district council*. In questo caso si registra una suddivisione delle competenze: i primi si occupano dei servizi a larga scala per l'intero territorio della contea e si occupano di questioni strategiche come pianificazione strategica, smaltimento dei rifiuti, biblioteche e

⁴⁹⁹ P. Charnicheael, C. Knox, R. Osborne, *Devolution and Constitutional Change in Northern Ireland*, Manchester University Press, 2007.

servizi sociali. I *district councils*, invece, si occupano della gestione dei servizi della loro area, come alloggi, raccolta dei rifiuti.

1.1.3) Il bicameralismo

Il Parlamento britannico è un organo complesso (*corporation*) composto dal Sovrano e da due camere (*Queen (King) in Parliament*): la Camera dei Comuni (*House of Commons*) ad elezione diretta e la Camera dei Lords (*House of Lords*) non elettiva. L'articolazione complessa del potere legislativo emerge dalla *enacting formula* che precede ogni legge ("Be it enacted by the Queen's [King's] most Excellent Majesty, by and with the advice and consent of the Lords Spiritual and Temporal, and Commons, in this present Parliament assembled, and by the authority of the same, as follows").

Le origini del Parlamento inglese risalgono al XIII secolo quando il *Magnum Concilium*, a cui prendevano parte i nobili, espressione degli ordinamenti signorili, laici ed ecclesiastici, si allargò ai rappresentanti delle contee. Nel Medioevo il Parlamento svolgeva il compito principale di partecipare all'amministrazione della giustizia regia nella tutela degli ordinamenti particolari e di approvare la richiesta di sussidi straordinari avanzata dal sovrano. Era pertanto una suprema corte di giustizia che interpretava il *common law* con delibere innovative e creative indicate con il termine di *statutes* o di *Acts of Parliament* e offriva la garanzia della tutela dei diritti tradizionali degli uomini liberi. A seguito, poi, della Gloriosa Rivoluzione il Parlamento si affermò anche come Assemblea nella quale venivano adottate le scelte principali della politica generale del Regno, divenendo così sede di approvazione di leggi generali e autorità di controllo dell'operato del governo regio; estese, inoltre, la sua competenza al controllo dell'uso del denaro esatto con i tributi fiscali da parte del governo del re. Il controllo si concentrò sui componenti del *King's Council* che gestivano l'amministrazione regia e che si riunivano nel *Cabinet* e dette vita al rapporto di responsabilità politica di questi ultimi nei confronti del Parlamento.

Il numero dei deputati della Camera dei Comuni è attualmente di 650. Il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* ha ridotto a 600 il numero dei deputati, ma tale riforma non è stata ancora attuata per la mancata nuova definizione dei collegi elettorali (*constituencies*). La legislatura dura cinque anni secondo il disposto del *Parliament Act 1911* e del *Fixed-term Parliaments Act 2011*. Quest'ultima legge ha stabilito i due casi in cui è possibile ricorrere allo scioglimento anticipato dei Comuni, sottraendo tale potere dalle prerogative della Corona, di fatto esercitate dal Premier.

La durata della legislatura dei parlamenti devoluti era in origine di quattro anni, ma a seguito dell'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, per evitare di eleggere contestualmente sia il Parlamento di Westminster che quelli devoluti, è divenuta di cinque anni.

La Camera dei Lords non è elettiva. La sua peculiare struttura deriva dall'origine medievale. Essa è composta da Lords spirituali e Lords temporali. I primi sono i 26 vescovi e arcivescovi della chiesa anglicana, mentre i Lords temporali si dividono in 92 Lords ereditari (*Hereditary Peers*) e Lords a vita (*Life Peers*), il cui numero attuale è 674, ma non vi è un limite alla loro nomina.

Il bicameralismo non è paritario: i rapporti tra le due camere sono regolati soprattutto da convenzioni, tra cui la c.d. *Salisbury-Addison convention*, secondo la quale la Camera alta non si oppone alla realizzazione del programma legislativo presentato nel *manifesto* del partito che ha vinto le elezioni ed è, quindi, legittimato dalla maggioranza dell'elettorato. Nel 2006 il *Joint Committee on Conventions* presieduto da Lord Cunningham of Felling, e istituito per studiare le convenzioni che regolano i rapporti tra le due Camere aveva sottolineato la necessità di non formalizzare in un testo scritto, legislativo o regolamentare, i principi che disciplinano i rapporti tra i due rami del Parlamento, in modo da lasciare che tali rapporti continuassero ad essere basati soprattutto su convenzioni, per loro natura flessibili.

La preminenza legislativa della Camera dei Comuni su quella dei Lords è stata formalizzata dai *Parliament Acts* del 1911 e del 1949. Il primo, approvato al termine di una lunga vertenza politico-costituzionale, ha stabilito che i disegni di legge indicati dallo *Speaker* della Camera dei Comuni come *Money bills* - quelli relativi al bilancio e alla materia fiscale -, una volta approvati dai Comuni, non hanno bisogno dell'assenso della Camera alta. Per quanto riguarda gli altri *Public bills*, (con l'eccezione di quelli diretti a modificare la durata della legislatura) i Lords non potevano respingere un progetto che, nel corso di due anni e in tre diverse sessioni parlamentari, fosse stato approvato tre volte dai Comuni. Il *Parliament Act* del 1949, poi, ha ulteriormente limitato il potere di veto dei Lords, stabilendo che la seconda Camera può ritardare solo di dodici mesi la trasformazione in legge di un *bill* passato, in due diverse sessioni parlamentari, ai Comuni. Dal 1911 a oggi solo 7 leggi sono state approvate dai soli Comuni senza i Lords.

La preminenza dei Comuni sui Lords è evidenziato anche dal fatto che il rapporto fiduciario lega in via esclusiva il governo alla camera elettiva. (v. *infra* Camera dei Comuni, Camera dei Lords, procedimento legislativo e il sistema di governo).

1.1.4) Procedimento di revisione costituzionale

In assenza di una Costituzione scritta non esiste una distinzione tra leggi costituzionali e leggi ordinarie né, di conseguenza, un procedimento di revisione costituzionale distinto da quello ordinario. Il principio della sovranità del Parlamento su cui si fonda la "Costituzione" britannica ha come corollario la regola per cui nessun Parlamento può vincolare il successivo approvando leggi che non possano essere modificate tramite il procedimento ordinario. Pertanto, in assenza di criterio gerarchico, l'antinomia delle fonti viene sempre risolta

seguendo il criterio cronologico.

Si deve, tuttavia, ricordare che alcune sentenze di *common law* hanno messo in discussione l'assolutezza del dogma della supremazia del Parlamento e hanno ritenuto che alcune leggi "costituzionali" (*constitutional statutes*) possano essere interpretate secondo criteri diversi da quelli tradizionali, con la conseguenza che esse non possano essere oggetto di abrogazione implicita. Tale lettura peraltro non è condivisa da quanti rilevano che altre sentenze hanno interpretato la natura costituzionale degli atti un mero dato descrittivo, privo di conseguenze giuridiche⁵⁰⁰.

1.1.5 Risoluzione giurisdizionale delle controversie (devolution issues)

Lo *Scotland Act 1998*, il *Government of Wales Act 1998* il *Northern Ireland Act 1998* hanno attribuito al *Judicial Committee del Privy Council* il potere di controllo sulle *devolution issues*. A partire dal 2009 tale potere è passato nelle mani della nuova Corte suprema istituita al posto del comitato giudiziario della Camera dei Lords. In particolare la nuova Corte, creata dal *Constitutional Reform Act 2005* ed entrata in funzione nel 2009, ha assunto le competenze in materia di appello delle cause civili da tutto il Regno, le competenze in materia penale, ad esclusione della Scozia, le controversie sulle *devolution issues*, quelle tra le diverse amministrazioni devolute e tra le amministrazioni devolute e la nazionale.

Le *devolution issues* sono le questioni che possono sorgere sia quando le assemblee abbiano approvato atti che eccedono la loro competenza sia quando un ministro del governo devoluto abbia agito al di fuori dei suoi poteri o abbia violato la Convenzione europea dei diritti dell'uomo o la normativa comunitaria. Le leggi della *devolution* hanno stabilito alcune procedure dirette ad evitare l'entrata in vigore di leggi incompatibili con il loro disposto.

È previsto un controllo astratto, preventivo ed eventuale: è compito del *Law Officer* (l'*Advocate general for Scotland*, il *Lord Advocate* o l'*Attorney general*, in Galles) dichiarare se il *bill* presentato rientra nei poteri delegati ed è conforme alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e alla normativa europea; in caso di dubbio, il testo è sottoposto alla Corte perché ne valuti la conformità. È previsto, poi, anche un controllo successivo nei confronti dei *bills* approvati dal Parlamento devoluto e non promulgati (*Scotland Act Sch. 6 par. 34*). Dall'approvazione del testo decorrono quattro settimane durante le quali il *Law officier* valuta se sottoporre il testo alla corte nel caso lo ritenga *ultra vires*. Infine, la legge una volta promulgata può essere sottoposta a controllo in via incidentale da parte di una corte inferiore.

⁵⁰⁰ In proposito *Robinson v Secretary of State for Northern Ireland* del 2002, *R v HM Advocate* 2002, *Administrative Court in R (Governors of Brynmawr Foundation School) v The Welsh Ministers* (2011). *Thoburn v Sutherland City Council* 2002, *H v Lord Advocate* 2012; *Local Government Byelaws (Wales) Bill 2012* e in *Imperial Tobacco Limited v Lord Advocate (Scotland)*.

Alcuni esponenti della dottrina hanno affermato che il potere conferito alla Corte suprema in materia di *devolution issues* ha finito per rendere le sue attribuzioni simili a quelle di una corte costituzionale⁵⁰¹.

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

I.2.1) Il Parlamento

Il Parlamento britannico è bicamerale. I deputati della *House of Commons*, sono eletti ogni cinque anni con un sistema elettorale maggioritario *plurality* “first past the post” dai 650 collegi nei quali è diviso il territorio. Nel caso di vacanza del seggio l'*Electoral Registration and Administration Act 2013* stabilisce che le elezioni suppletive si debbano tenere tra i 21 e 27 giorni lavorativi successivi all'emanazione dell'apposito *writ*. (v. par. I.3 su *Le leggi elettorali relative ai diversi livelli di governo*). La Camera dei Lords non è elettiva.

Le origini medievali del Parlamento inglese influenzano ancora oggi la composizione, le sue peculiari attribuzioni e le sue caratteristiche. In particolare si evidenzia come molte regole relative al suo funzionamento non siano scritte nei regolamenti parlamentari delle Camere (*Standing Orders*), ma fissati da *resolutions* delle assemblee e da convenzioni (*custom and practice*).

I.2.1.1) La Camera dei Comuni

L'espressione membro del Parlamento (*Member of Parliament*) in origine indicava i componenti di entrambe le Camere, mentre dal 1660 è usata solo per i componenti dei Comuni.

Per essere eletti è necessaria la cittadinanza britannica o irlandese o del Commonwealth. Tale regola è stata fissata fin dall'*Act of Settlement del 1701*, con le modifiche apportate dal *British Nationality Act 1981*.

L'*House of Commons Disqualification Act 1975* (con le successive modifiche) ha stabilito, invece, i casi di ineleggibilità e incompatibilità (l'espressione *disqualification* si riferisce ad entrambe, la ineleggibilità è definita *disqualification from standing*). La materia è comunque disciplinata anche da sentenze di *common law* e altre leggi. Scopo del *disqualification* è garantire da un canto che i deputati siano liberi da condizionamenti, pressioni, conflitti di interessi tali da pregiudicare o limitare il libero svolgimento del loro mandato, dall'altro che abbiano qualità personali adeguate a sedere in Parlamento. Le

⁵⁰¹ A. Torre, *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri, istituzioni e prospettive* in L. Mezzetti, *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Cedam, 2008; F. Guella, *Il pluralismo giurisdizionale nel Regno Unito: la devolution alla prova del “potere giudiziario”*, in DPCE 2014, 1071-1111.

limitazioni previste vengono distinte in “House-based” o “Office-based”. Sono ad esempio ineleggibili i giudici, i componenti delle forze armate e della polizia, i *civil servants*, i deputati delle altre legislature di paesi fuori dal Commonwealth e dell’Irlanda (*Disqualifications Act 2000*), i minori (l’*Electoral Administration Act 2006* ha ridotto l’elettorato passivo da 21 a 18 anni), gli incapaci civili e gli interdetti (*Mental Ill Act 1983, Mental Health Act 2007*), coloro che siano stati condannati per bancarotta (*Enterprise Act 2002*, s 266) e alto tradimento (secondo il disposto del *Forfeiture Act 1870*). Il *Representation of the People Act 1981* prevede il divieto di candidatura per le persone che abbiano subito condanne penali superiori ad un anno. Inoltre, nel caso in cui la condanna sia successiva all’elezione, il deputato decade automaticamente. Nell’ipotesi in cui la condanna sia invece inferiore a un anno, a seguito del *Recall of MPs Act 2015*, il seggio non è automaticamente vacante, ma è possibile attivare la procedura di *recall* e indire nuove elezioni.

I componenti dei Lords non possono candidarsi ai Comuni, anche se a seguito dell’approvazione dell’*House of Lords Act 1999* è caduto il divieto di essere eletti ai Comuni per gli *hereditary peers* che non siedono più ai Lords. L’*House of Commons (Removal of Clergy Disqualification) Act 2001* ha abrogato anche il divieto per alcuni ecclesiastici di divenire deputati, divieto che risaliva al XVII secolo. Tale divieto rimane per i 26 vescovi della chiesa anglicana che hanno un seggio ai Lords. Nel caso di *disqualification* intesa come incompatibilità sopravvenuta il seggio diviene immediatamente vacante e sono indette le elezioni suppletive. L’*House of Commons (disqualification) Act 1975* assegna al *Judicial Committee* del *Privy Council* la competenza nei casi di controversie in materia di *disqualification*.

Le questioni procedurali relative alle elezioni sono disciplinate dall’allegato 1 del *Representation of the People Act 1983*. In ogni collegio vi è un *returning officer* il funzionario responsabile per lo svolgimento delle elezioni. Il *returning officer* proclama il candidato vincitore, pubblica il suo nome e quello degli altri candidati insieme con il numero dei voti ottenuti e delle schede nulle e trasmette, attraverso un apposito *writ*, il nome del vincitore al *Clerk of the Crown*. (Sul punto si rinvia al *focus* di approfondimento).

Ai membri dei Comuni e dei Lords sono riconosciute importanti prerogative (*parliamentary privileges*) per operare senza l’interferenza di altri organi. Molti di questi *privileges* trovano la loro origine nel passato medievale e sono stati consolidati dall’evoluzione della forma di governo. Alcune immunità sono disciplinate dalle leggi, (a partire dai *Parliamentary Privilege Acts* del 1737 e del 1770), altre sono invece frutto di consuetudini e tradizioni. In assenza di una elencazione scritta delle prerogative, all’inizio di ogni legislatura lo *Speaker*, in modo simbolico, richiede la conferma degli “ancient and undoubted privileges” della Camera. Il *parliamentary privilege* si sostanzia, in primo luogo, nell’immunità per i voti e le opinioni espresse in Parlamento: la libertà di parola (*freedom of speech and debate*) è stata garantita fin dall’art. 9 del *Bill of Rights* del 1689 secondo il quale

nessun parlamentare può essere chiamato a render conto di fronte alle corti civili e penali per le opinioni espresse e per le decisioni prese. Nel corso degli anni sono sorte questioni relative ai limiti della libertà di espressione e alla diffamazione e all'estensione del concetto del "parliamentary privilege"⁵⁰².

Un ulteriore *privilege* riguarda il *freedom from arrest*. Si tratta di un'immunità relativa ai soli casi civili (per i quali peraltro, non è praticamente mai previsto l'arresto), e non per quelli di natura penale. Un ulteriore *privilege* - che ha oggi solo un significato simbolico - riguarda la libertà di accesso al sovrano (*freedom of access to the Queen*), un diritto che trova le sue radici nel tempo. Per convenzione, poi (*Wilson doctrine* risalente al 1966) le comunicazioni dei deputati non possono essere oggetto di intercettazioni da parte della polizia e dei servizi segreti.

Sempre il *Bill of Rights* ha riconosciuto e garantito il diritto collettivo del Parlamento di decidere sulle proprie procedure, sulla sua composizione e sugli affari interni senza ingerenze esterne (*proceedings in Parliament*). Il Parlamento ha pertanto l'autorità di decidere sull'espulsione di un suo componente e di giudicare in merito alla violazione di uno specifico *parliamentary privilege* nel caso di *contempt of parliament* che si estende anche al reato di corruzione: una competenza giurisdizionale in materia penale che comprende anche il potere di disporre l'arresto o di comminare una sanzione pecuniaria nei confronti del parlamentare giudicato colpevole, una competenza che ha origini medievali e che in epoca contemporanea è stata esercitata raramente.

L'origine medievale del Parlamento inglese spiega l'esclusiva competenza del Parlamento in ordine allo svolgimento delle sue attività e ai suoi componenti. Questo ha comportato per lungo tempo l'esclusione dell'autorità giudiziaria da ogni intervento. Al riguardo possono essere ricordate alcune sentenze di *common law* che hanno stabilito l'incompetenza delle corti di giustizia in merito a questioni relative al rispetto dell'*iter legis*. Tuttavia in epoca recente si è aperto un dibattito in merito ai *parliamentary privileges* ed all'opportunità di mantenere in vita il tradizionale divieto di controllo esterno. Per quanto riguarda il primo punto si ricorda che nel 1997 è stato istituito un comitato bicamerale, il *Joint Committee on Parliamentary Privilege*, il quale nel 1999 ha suggerito una serie di riforme e di interventi per definire meglio la sfera delle immunità. Nel luglio 2013 il *Joint Committee* ha pubblicato il rapporto *Parliamentary Privilege* nel quale ha affermato di non ritenere necessaria la formalizzazione dei *parliamentary privilege*, mentre ha giudicato opportuno definire l'ambito della competenza penale delle Camere. Il documento è stato oggetto di dibattito parlamentare nel marzo 2014.

Per quanto concerne poi il secondo punto, si deve dire che nel 1995 a seguito di uno scandalo in cui erano stati coinvolti alcuni deputati che avevano presentato interrogazioni parlamentari o disegni di legge solo perché sollecitati da gruppi lobbistici, la Camera dei

⁵⁰² R. Kelly, M. Hamlyn, *The Law and the Conduct of Members of Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds.), *Parliament and the Law*, Hart, 2013 89 ss.

Comuni ha istituito un *Select Committee on Standards of Public Life* e ha nominato un *Parliamentary Commissioner for Standards* con il compito di investigare sulla condotta dei membri e di riferire al Comitato. Nel 1995 la Camera ha adottato un codice di comportamento (*Code of Conduct*) (l'ultima versione risale al 17 marzo 2015) che i deputati sono tenuti a rispettare. I Comuni hanno anche previsto un registro degli interessi finanziari dei deputati. Un ulteriore controllo è stato introdotto dal *Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014* che ha imposto la stesura di un registro dei "consultant lobbyists" ed ha stabilito alcune limitazioni ai finanziamenti delle campagne elettorali. Un'importante novità è stata poi introdotta dall'approvazione del *Parliamentary Standards Act 2009* a seguito dello scandalo del 2009, caratterizzato da episodi di corruzione in cui sono risultati coinvolti diversi deputati. La legge ha previsto un nuovo reato per i parlamentari, quello di fornire informazioni false o ingannevoli per ottenere rimborsi di spese e ha istituito l'*Independent Parliamentary Standards Authority*, organismo indipendente con il compito di vigilare sul sistema delle spese dei deputati. Infine, a partire dal 2010, sono state introdotte nuove regole relative alla disciplina di tali spese.

Si riallaccia, infine, alla tradizionale competenza esclusiva della Camera sui suoi componenti la disciplina del *Recall of MPs Act 2015*, che ha previsto la possibilità di attivare la procedura di *recall* dei membri dei Comuni in tre ipotesi: 1) a seguito di una condanna; 2) nel caso in cui a seguito di un *report* del *Committee of Standards* l'Assemblea voti la sospensione di un deputato per minimo 10 *sitting days* o, in alternativa, 14 *calendar days*; 3) nell'eventualità in cui il deputato sia giudicato colpevole della violazione dell'art. 10 del *Parliamentary Standards Act 2009*, vale a dire del reato di fornire informazioni false o ingannevoli per ottenere rimborso di spese. In tali circostanze lo *Speaker* contatta il *petition officer* responsabile del collegio in cui è stato eletto il deputato il quale si attiva per organizzare la petizione volta a chiedere le elezioni suppletive, alle quali può anche partecipare il deputato oggetto del *recall* se ha il titolo.

I deputati delle assemblee devolute non hanno gli stessi privilegi del Parlamento di Westminster, anche se sono tutelati nella loro libertà di parola.

Il diritto parlamentare (*parliamentary practice*) è disciplinato innanzi tutto dalla tradizione, le cui norme sono state in parte recepite nei regolamenti (*Standing Orders*) approvati da ciascuna Assemblea. Il *Procedure Committee* è il comitato a cui spetta il compito di valutare eventuali modifiche da proporre ai regolamenti. L'approvazione dei regolamenti parlamentari non richiede maggioranze particolari, ma la maggioranza semplice. Il testo del regolamento parlamentare da introdurre, preparato dal *Clerk of the House*, un alto funzionario della Camera, è sottoposto al vaglio della Camera da parte del *Leader of the House*. Giudicare in merito alla violazione di tali regole spetta alla Camera stessa. Costituiscono fonte del diritto parlamentare anche le decisioni (*rulings*) dello *Speaker*, decisioni che danno vita a precedenti vincolanti in ossequio alla funzione arbitrale e al di sopra delle parti del "magistrato" di

Assemblea.

I deputati della Camera dei Comuni si rivolgono l'un l'altro indicando il collegio da cui sono stati eletti ("The honourable Member for ..."). Vengono chiamati con il proprio nome solo in caso in cui lo *Speaker* si rivolga ad un deputato che ha violato una regola di comportamento della Camera.

Nel 2010 l'*House of Commons Reform Select Committee*, presieduto dal laburista Tony Wright, ha pubblicato il rapporto *Rebuilding the House* nel quale auspicava l'introduzione di alcune riforme strutturali dei Comuni dirette a rafforzare i poteri collegiali della Camera e a dare maggiore influenza ai singoli deputati. Alcune di queste proposte sono state accolte: ne costituisce un esempio l'istituzione del *Backbench Business Committee*.

Il partito di governo nomina il *Leader of the House of Commons* che svolge le funzioni di capogruppo di maggioranza, il quale ha il compito dell'attuazione del programma di governo in Parlamento. Ai Comuni è presente il *Father of the House*. Il titolo spetta al deputato con maggiore continuità di servizio e, pur essendo entrato nell'uso sin dal 1816, non compare nei regolamenti parlamentari. Lo *Standing Order* 1, comunque, attribuisce al deputato con maggiore continuità di servizio (come si diceva senza riconoscergli il titolo formale) il compito di presiedere le sedute in occasione dell'elezione dello *Speaker*. Allo stesso deputato la prassi riconosce poi ulteriori compiti cerimoniali. Viene anche usato nel gergo parlamentare il titolo di "Baby of the House", che riguarda il deputato più giovane, titolo che non compare nei regolamenti né comporta alcuna funzione.

La legislatura è suddivisa in sessioni che durano, di solito, un anno e che si concludono con la *prorogation* da parte della Corona attraverso una *royal proclamation*. A seguito dell'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011*, che ha fissato la data delle elezioni al 7 maggio 2015 e – a partire da quella data - il primo giovedì di maggio ogni cinque anni, l'apertura di ogni sessione parlamentare è stata spostata dall'autunno alla primavera. L'*Electoral Registration and Administration Act 2013* ha esteso da 17 a 25 giorni lavorativi il periodo che intercorre tra lo scioglimento della Camera e le nuove elezioni.

Per quanto riguarda, poi, la programmazione dei lavori, i regolamenti parlamentari stabiliscono gli orari delle sedute (*sittings*) e assegnano all'esecutivo la scelta dell'ordine del giorno (*Standing Orders* 14 (1) e 27).

Si distinguono diversi tipi di dibattiti, i più importanti dei quali sono: 1) il *general debate* in cui viene discussa la politica del governo; 2) quelli che seguono il discorso della Corona (*Queen's speech*) e che si tengono all'inizio di ogni sessione parlamentare sul programma del governo esposto: si tratta del più lungo dibattito della sessione, al termine del quale vengono votati gli emendamenti dell'opposizione al programma; 3) l'*Adjournment debate* relativo a qualsiasi aspetto specifico della politica governativa a cui è riservata mezz'ora a seduta; 4) *opposition days*: sono i 20 giorni a sessione in cui le opposizioni sono autorizzate a stabilire l'ordine del giorno delle sedute; 5) gli *Emergency debates*, i dibattiti

dichiarati urgenti dallo *Speaker* a cui possono essere dedicate tre ore di ogni seduta; 6) i dibattiti sulle *Early Day Motions* (EDM), vale a dire le mozioni presentate esclusivamente per attirare l'attenzione del Parlamento su un argomento particolare: in realtà esse non sono oggetto di discussione, ma se ottengono l'adesione di un numero consistente di deputati sono prese in considerazione dal governo; 7) il *Budget debate* durante il quale si discutono le manovre economiche e finanziarie annuali; 8) i dibattiti sulle mozioni di censura (*cesure motions* o *no confidence motion*) presentati dai parlamentari, senza seguire particolari procedure; 9) i dibattiti nella sede di *Westminster Hall* sono promossi dai *backbenchers* su argomenti poco controversi, si svolgono anche tre giorni a settimana nella sede di Westminster Hall e le decisioni su di essi devono essere prese all'unanimità, per evitare la questione passi alle sedute ordinarie.

Secondo una tradizione che risale al 1558 ogni seduta della Camera inizia con una preghiera, letta dallo *Speaker's Chaplain*, alla quale però i deputati non sono obbligati a partecipare.

Durante i dibattiti le Camere si chiamano l'un l'altra "another place" o "the other place".

Le delibere del Parlamento vengono prese a maggioranza semplice dei votanti e non sono previste di solito particolari maggioranze qualificate. Ciò non toglie che il Parlamento non possa prevedere, nell'esercizio della sua sovranità, votazioni differenti. Così ad esempio, il *Fixed-term Parliaments Act 2011* ha previsto che lo scioglimento anticipato possa avvenire a seguito dell'approvazione di una mozione approvata da almeno i due terzi della Camera.

Il quorum per la validità delle votazioni è molto basso, solo 40 deputati: in caso di mancanza del quorum, i lavori parlamentari procedono e la votazione è rinviata.

I regolamenti dei Comuni (*Standing orders* 38-41) fissano le regole per le votazioni. Il voto all'interno della Camera dei Comuni prende il nome di divisione (*division*) e l'oggetto del voto è una mozione (*motion*) che può essere presentata da un ministro o un deputato. Lo *Speaker* chiede innanzi tutto se ci sono deputati favorevoli che devono urlare "Aye" oppure "No". Nel caso di voto favorevole lo *Speaker* dichiara: "I think the Ayes have it". Invece nel caso in cui il voto non sia chiaro lo *Speaker* ordina una votazione attraverso la *division*. I deputati, allora, votano collocandosi fisicamente in due diversi corridoi dell'aula (chiamate *Aye* o *No lobbies* ai Comuni e *Contents* o *not contents lobbies* nei Lords). A destra dello *Speaker* si dispongono coloro che sono favorevoli alla mozione, a sinistra i contrari. Passando in una delle due aree i nomi dei deputati vengono registrati dai *clerks* e poi contati di *tellers*. Vengono conteggiati solo i voti dei parlamentari che partecipano fisicamente alla *division* e il quorum è, come si diceva, di 40 deputati. Ad ogni *division* sono riservati 8 minuti. I deputati non sono obbligati a schierarsi, possono anche votare sia a favore che contro, oppure non partecipare alla votazione. La *division* è annunciata dal suono di una campana che ha lo scopo di avvisare tutti i deputati dell'inizio del voto. Nel caso in cui non ritenga necessario il voto

mediante *division*, lo *Speaker* può ordinare che il voto avvenga facendo alzare in piedi i deputati, anche se tale procedura è usata di rado.

Non è previsto il voto elettronico. Solitamente il voto avviene subito dopo il dibattito su una mozione, tranne nel caso in cui si stabilisca un rinvio (*deferred division*): in questa ipotesi si vota attraverso schede (*ballot papers*), di solito a partire dalle 12.30 nella seduta del mercoledì, ma solo per gli *statutory instruments* o per mozioni che non comportino emendamenti e non per i *bills*.

Il voto segreto (*secret ballot*) è previsto dai regolamenti per l'elezione dello *Speaker*, del *Deputy Speaker*, dei presidenti delle Commissioni.

Alla carica dello *Speaker*, che risale al XIV secolo, è riconosciuto un grande prestigio, dato che simboleggia la continuità della tradizione, dei valori del governo parlamentare e l'imparzialità. Tradizionalmente portavoce dei rappresentanti delle Comunità di fronte al sovrano, lo *Speaker* ha assunto nel tempo quelle caratteristiche di imparzialità e di indipendenza da ogni potere che ancora oggi lo contraddistinguono. Egli è eletto dalla Camera a scrutinio segreto per l'intera legislatura. Dopo la sua elezione, lascia il partito di appartenenza e alle successive elezioni politiche si ricandida come "Speaker seeking re-election" al di fuori degli schieramenti partitici. Ove, all'inizio della nuova legislatura, egli manifesti l'intenzione di ricandidarsi, la Camera procede ad una elezione solo formale, senza scrutinio segreto.

Egli svolge numerose funzioni ed ha un ampio potere discrezionale. Presiede le sedute dei Comuni senza prendere parte alle discussioni e al voto, dirige e modera il dibattito parlamentare, anche grazie ai suoi poteri disciplinari, decide sull'ammissibilità dei disegni di legge, delle mozioni, delle interrogazioni e degli emendamenti, vigila sull'osservanza delle norme regolamentari e di prassi che disciplinano i lavori parlamentari, tutela i diritti delle minoranze, rappresenta l'Assemblea, ne garantisce i diritti, le libertà ed i privilegi contro eventuali abusi, interpreta i regolamenti della Camera.

Nel dirigere il dibattito parlamentare lo *Speaker* concede e toglie la parola ai deputati, i quali, dunque, possono parlare solo se sono da lui autorizzati, selezionando gli oratori, decide sulla mozione per la chiusura del dibattito (*closure motion*) che può essere richiesta dal *Leader of the House* e che permette di fissare i limiti di tempo per concludere l'esame del progetto. Egli interviene anche per limitare l'ostruzionismo con vari strumenti, che gli consentono di selezionare gli eccessivi emendamenti, o di contingentare i tempi del dibattito sul *bill*. Egli, infine, valuta l'ammissibilità delle interrogazioni (*questions, private notice questions* e *supplementary questions*).

In casi eccezionali, in cui i voti favorevoli ad un disegno di legge risultino pari a quelli contrari, è riconosciuto allo *Speaker* il *Casting Vote*, grazie al quale spetta a lui di decidere se il *bill* è approvato o respinto. La stessa cosa non spetta al Lord Speaker. Le competenze dello *Speaker* sono prevalentemente stabilite dai regolamenti parlamentari, ma egli ha anche alcune

competenze stabilite per legge (*statutory duties*). Nell'aula i ministri e il partito di governo siedono alla destra dello *Speaker*.

Nella Camera dei Comuni sono presenti vari tipi di comitati, i più importanti dei quali sono i *General Committees* ed i *Select Committees*. I *General Committees* (distinti in *Public* o *Private Bill Committees*) hanno il compito di esaminare nei dettagli i *bills* nel corso della seconda lettura. Essi sono formati da un numero variabile di deputati (da 18 a 30) in modo da rispettare la composizione dell'Assemblea. Si riuniscono quattro volte a settimana e sono presieduti da un membro del *Panel of Chairs* che agisce con imparzialità al pari dello *Speaker* e vota solo in casi limitati. I comitati assumono ogni volta il nome del disegno di legge che stanno esaminando

I *select committees* erano presenti già nel XVI secolo e sono stati riformati nel 1979 al fine di controllare in modo dettagliato l'attività di ogni dicastero. Esistono quattro tipologie di *select committees*: 1) quelli che hanno il compito di vagliare le attività dei dicasteri e sono disciplinati dallo *standing order 130*; hanno la funzione non già di sostituire la Camera nel controllo dell'attività governativa, bensì l'altra di fornire un'ulteriore modalità di scrutinio; 2) quelli che si occupano di importanti temi generali come *broadcasting*, Europa, riforme politiche e costituzionali, amministrazione pubblica; 3) il *Backbench Business Committee*, istituito – come si è detto - nel 2010 per le questioni diverse da quelle governative: a lui sono riservate 35 sedute per ogni sessione; 4) i comitati che si occupano di questioni interne alla Camera, come *Standards and Privilege, Modernisation, Procedure*.

Ai Comuni è presente anche lo *Speaker's Committee on the Electoral Commission*, istituito dal *Political Parties Elections and Referendum Act 2000* con il compito di sovrintendere ad alcune attività della *Electoral Commission* e della *Local Government Boundary Commission*.

I *Select Committees* sono formati da un minimo di 11 deputati scelti dal *Committee of Selection* nel rispetto della composizione della Assemblea. Le presidenze sono divise tra opposizione e governo: nel giugno del 2015 le presidenze sono state assegnate 10 ai laburisti, 14 ai conservatori e 2 allo *Scottish National Party*. Il voto per la presidenza avviene a scrutinio segreto. Una volta nominati i presidenti, gli altri componenti vengono indicati dai partiti al *Committee of Selection*, il cui presidente li sottopone alla Camera con una mozione. La Camera nel 2010 ha sollecitato i partiti a eleggere i componenti dei *select committees* a scrutinio segreto.

Vi sono inoltre altri comitati generali che hanno il compito di esaminare le questioni relative a specifiche aree territoriali come lo *Scottish Grand Committee*, il *Welsh Grand Committee*, il *Northern Ireland Grand Committee*, i *Regional Grand Committees*.

Il Parlamento può dar vita a commissioni bicamerali (*Joint Committees*) con compiti simili a quelli dei *select committees*. Alcune di queste sono permanenti (*Human Rights, National Security Strategy, Statutory Instruments*), altre create ad hoc. In alcuni casi i disegni

di legge possono essere sottoposti all'esame di un comitato bicamerale.

Le interrogazioni parlamentari sono state introdotte nel 1783 e la loro ammissibilità è giudicata dallo *Speaker*. Nella maggior parte dei casi le interrogazioni sono presentate in forma orale, secondo una tradizione che risale alla metà del secolo XVIII, e nel 1869 sono state disciplinate nella procedura tuttora in vigore, secondo la quale i ministri devono sottoporsi, a rotazione e regolarmente, per un'ora tutti i giorni dal lunedì al giovedì (*Question Time*) alle interrogazioni che provengono dai *backbenchers* su questioni relative al loro dicastero. Tra le interrogazioni orali presenta rilievo particolare il *Prime Minister's Question time*. A partire dal 1961 il Primo Ministro deve rispondere, per 30 minuti a settimana, alle interrogazioni a lui rivolte dai deputati e soprattutto dal leader dell'opposizione. L'interrogazione rappresenta un importante momento nel costante confronto tra il Premier ed il suo omologo del governo ombra e l'occasione principale in cui il Primo Ministro e la sua politica vengono analizzati e criticati. Un particolare tipo di interrogazione è la *Private notice question*, usata per eventi di particolare rilevanza nazionale, sottoposta al giudizio di ammissibilità da parte dello *Speaker*, e diretta generalmente al Premier, il quale risponde per lo più il giorno stesso.

Sono previste anche interrogazioni scritte (*Questions for written answers*). Esse impongono al ministro di fornire una risposta scritta che è presentata entro una settimana e pubblicata sull'*Hansard*, il resoconto settimanale dei lavori parlamentari.

Il *Ministerial Code* del 2010 afferma che i ministri debbano fornire al Parlamento tutte le informazioni di cui sono in possesso, anche se essi possono in alcuni casi rifiutarsi di rispondere.

1.2.1.2) L'organizzazione dei partiti parlamentari

Bisogna, in primo luogo, rilevare che nel Regno Unito per indicare i partiti in Parlamento non si usa l'espressione gruppi, ma "parties". Non si tratta di una mera questione terminologica, dato che l'uso è collegato all'origine prevalentemente parlamentare dei partiti.

L'organizzazione dei partiti in Parlamento è espressione della forma di governo e del sistema elettorale che ha tendenzialmente favorito la presenza di una chiara maggioranza monopartitica e di un principale partito di opposizione. I regolamenti della Camera intervengono in modo marginale sulla materia, limitandosi a disciplinare alcune norme relative ai diritti dell'opposizione (*v. focus*).

La struttura interna dei partiti britannici è rigida e articolata in partito parlamentare e in varie organizzazioni extraparlamentari. All'interno del Parlamento i partiti presentano strutture simili, divise in quattro livelli: la *leadership*, un *general body of party members*, un organo esecutivo e diversi comitati di partito.

Per quanto riguarda la *leadership* essa è elettiva in tutti i partiti. Nel partito conservatore le regole elettorali sono state introdotte per la prima volta nel 1995 e da ultimo novellate da William Hague nel 1998. Esse prevedono due distinte fasi: nella prima i deputati scelgono attraverso 3 successive votazioni i due candidati alla *leadership*, nella seconda i componenti del partito votano tra i due concorrenti rimasti in corsa. Il 15% dei deputati può chiedere l'indizione di una nuova elezione per sfidare il leader in carica. Se il leader è sfiduciato deve dimettersi e se il partito è al governo il nuovo leader è nominato Primo Ministro.

Nel partito laburista, invece, la *leadership* è sempre stata elettiva. Le regole introdotte nel 1993 prevedevano che l'elettorato attivo spettasse per un terzo ai deputati sia del Parlamento nazionale che di quello europeo, cioè i membri del *Parliamentary Labour Party*, per un terzo ai membri individuali del partito, e per un terzo ai membri delle organizzazioni affiliate, tra cui i sindacati. Il sistema elettorale utilizzato era il voto alternativo. Tali procedure sono state utilizzate per la prima volta nel 1994 per l'elezione di Blair, nel 2007, erano state applicate solo per la scelta dei vice leader, dato che Brown si era presentato come unico candidato, e nel 2010 per l'elezione di Ed Miliband.

A seguito, poi, dello scandalo emerso nel 2013 sulla selezione del candidato del collegio di Falkirk, il partito laburista ha voluto ridefinire il legame con i sindacati e le modalità di selezione sia dei candidati che del leader. Così nel 2014 il lord laburista Ray Collins ha pubblicato – su indicazione di Ed Miliband - il *Collins Review into Labour Party Reform*, nel quale ha proposto alcune riforme in relazione ai rapporti con i sindacati e alle modalità di selezione dei candidati e del leader. Le proposte sono state approvate dal NEC e dalla conferenza straordinaria di partito del marzo 2014. Le nuove regole per l'elezione del leader, contenute nel capitolo 4, clausola II del *Labour Party Rule Book 2015*, prevedono, innanzi tutto, che per presentare la propria candidatura è necessario ottenere il sostegno del 15% del PLP (attualmente, quindi, di 35 deputati). Il voto deve essere espresso secondo la regola del "One Member One Vote": ogni elettore ha diritto ad un voto e ogni voto ha lo stesso peso. La formula elettorale è sempre quella del voto alternativo. A seguito delle dimissioni di Ed Miliband, dovute alla sconfitta alle politiche di maggio 2015, hanno presentato la loro candidatura Andy Burnham, Yvette Cooper, Jeremy Corbyn e Liz Kendall: il nome del nuovo leader (e del suo vice) sarà annunciato il 12 settembre 2015⁵⁰³.

Quando il partito laburista è all'opposizione il suo leader è sottoposto ogni anno, durante la conferenza annuale, a rielezione. Se è invece al governo è necessario che la maggioranza della conferenza richieda di sottoporre la carica a rielezione. Il leader conservatore gode di maggiori poteri e autonomia rispetto al suo omologo laburista.

Il "general body" dei deputati conservatori in Parlamento è il *conservative Private Members (1922) Committee*. Quando il partito è al potere esso è composto dai *backbenchers*, i deputati privi di cariche ufficiali, quando, invece, è all'opposizione comprende tutti i membri

⁵⁰³ E. Rietveld, *Leadership Elections: Labour Party*, House of Commons Library, 19 May 2015.

ad eccezione del leader. Il *1922 Committee* elegge al suo interno un *chairman* e si riunisce settimanalmente per discutere dei disegni e delle misure presenti in Parlamento.

L'organo esecutivo del gruppo parlamentare dei conservatori è l'*Executive committee* del *1922 Committee*, composto da 18 deputati.

L'organizzazione parlamentare del partito laburista ha il nome di *Parliamentary Labour Party* (PLP). L'organo esecutivo del PLP è un comitato - il *Parliamentary Committee* - eletto annualmente, composto dal *Chairman* del PLP, dal *Deputy Chairman*, dal *Chief Whip*, dal *Chairman* della Camera dei Lords, dal *Chief Whip* dei *Labours Peers* e da alcuni rappresentanti eletti tra i parlamentari della Camera bassa e tra i Lords. Quando il partito è al governo, il Gabinetto assume la completa responsabilità esecutiva, quando è all'opposizione, invece, il *Parliamentary Committee* svolge la funzione di governo ombra. Il PLP si riunisce settimanalmente.

Entrambi i due principali partiti sono articolati al loro interno in comitati (*party committees*) a cui vengono assegnati compiti specifici e di approfondimento per materia o per territorio. I comitati cambiano se i partiti sono al governo o all'opposizione; entrambi i partiti prevedono al loro interno *regional groups* che riuniscono i deputati provenienti da comuni aree territoriali del paese.

I *Whips* sono, poi, i deputati che hanno il compito di collegare i *backbenchers* ai *frontbenchers*, di diffondere le informazioni relative alla programmazione dei lavori parlamentari mettendo in evidenza le diverse questioni discusse, in modo da assicurarsi la partecipazione massima su tutti i temi più importanti e di garantire che il gruppo voterà compatto secondo le direttive della leadership.

I membri sia della Camera dei Comuni che dei Lords possono cambiare partito politico, una pratica che prende il nome di "crossing the floor". In questo caso i deputati non sono costretti a dimettersi e a sottoporsi a elezione suppletiva (*by election*). Infatti nel 2014 due deputati conservatori passati all'Ukip hanno deciso di dimettersi e di sottoporsi a *by elections*, che hanno vinto in entrambi i casi. (Sui partiti si rinvia, anche, al *focus* di approfondimento)

Tabella n. 17: Regno Unito: numero di deputati per partito politico alla Camera dei Comuni dopo le elezioni del 7 maggio 2015

Partito	Deputati
Conservative	330
Labour	232
Scottish National Party	56
Democratic Unionist Party	8
Liberal Democrat	8
Sinn Fein	4
Plaid Cymru	3
Social Democratic & Labour Party	3
Ulster Unionist Party	2
Green Party	1
Independent	1
Speaker	1
UK Independence Party	1
Totale	650
Maggioranza di seggi	16

Fonte: [Parlamento del Regno Unito](#)

Per quanto riguarda il finanziamento dei partiti in Parlamento si ricorda che nel Regno Unito sono previste solo alcune forme di intervento da parte dello Stato in favore dei partiti, dirette soprattutto ad agevolare i candidati nel corso delle campagne elettorali e a retribuire i partiti parlamentari dell'opposizione. In particolare, quest'ultimo è stato introdotto a partire dal 1975 alla Camera dei Comuni ed è noto come "Short money" (da Edward Short, Leader della Camera dei Comuni). Le regole attuali si basano su una risoluzione della Camera dei Comuni del 26 maggio 1999 e prevedono che i partiti di opposizione ricevano un contributo

direttamente proporzionale al numero di deputati di cui dispone il partito (la normativa prevede che ne debba avere almeno due oppure uno e 150.000 voti). La somma stanziata viene utilizzata per assistere i partiti nelle loro attività parlamentare, rimborsare le spese di viaggio e le spese d'ufficio del leader dell'opposizione. Ogni anno viene stabilito il contributo statale moltiplicando una quota prefissata in sterline per ogni seggio ottenuto in Parlamento, a cui si aggiunge un'ulteriore quota ogni 200 voti.

Inoltre il *Ministerial and other Salaries Act 1975* ha fissato uno stipendio per il Leader dell'Opposizione, per il *Chief Whip* e due suoi assistenti. L'ammontare di tale somma è stata ridotta dal *Ministerial and other Salaries Act 1975 (Amendment) Order 2011*. (Sul finanziamento si rinvia al *focus* di approfondimento).

Tabella n. 18 - Regno Unito: "Short Money" assegnata nella sessione 2014/15

	Spese generali (£)	Spese di trasporto (£)	Leader dell'opposizione (£)	Totale (£)
Labour Party	5.740.052,00	167.203,67	777.538,48	6.684.794,15
Democratic Unionist Party	161.544,00	4.705,65		166.249,65
Green Party	64.151,00	1.868,67		66.019,67
Plaid Cymru	77.598,00	2.260,37		79.858,37
Social Democratic and Labour Party	68.532,00	1.996,29		70.528,29
Scottish National Party	181.993,00	5.301,34		187.294,34

Fonte: R. Kelly, *Short Money*, SN/PC/01663, House of Commons Library, 8 July 2014

A partire dal 1996, poi, è stata introdotta anche ai Lords un'analogha forma di finanziamento che prende il nome di "Cranborne money" dal *Leader of the House* il visconte Cranborne e che è intesa a sostenere le attività parlamentari del primo e del secondo partito di opposizione. La somma prevista è stata incrementata nel corso degli anni. Anche ai Lords sono stipendiati sia il *Leader of the Opposition* che l'*Opposition Chief Whip*. Nella sessione 2014/15, il partito laburista ha avuto 572.717 £, mentre i Cross Bench 73.565 £.

1.2.1.3) La Camera dei Lords

La Camera dei Lords (*House of Lords*) non è elettiva. Essa risulta composta da Lord Spirituali e Lords Temporal. I primi sono i 26 vescovi della Chiesa anglicana e precisamente,

gli Arcivescovi di Canterbury e York, i Vescovi di Londra, Durham e Winchester e i 21 vescovi più anziani delle altre diocesi della Chiesa di Inghilterra. I Lords Spirituali sono nominati dalla Corona su proposta del Premier e rimangono in carica fino a quando conservano la dignità vescovile. Il *Lord Spiritual (Women) Act 2015* ha previsto che, in caso di vacanza di un lord spirituale nei prossimi 10 anni, il posto debba essere riservato ad una donna vescovo se eleggibile.

I Lord Temporal si distinguono in:

a) *Hereditary Peers*, ridotti a 92 dall'*House of Lords Act 1999*. Secondo le regole di *common law* un pari non può lasciare la sua carica, ma il *peerage act 1963* ha stabilito che i pari ereditari possono essere “disclaimed” a vita. La legge del 1999 ha ridotto il loro numero a 92 (erano 759) e i regolamenti parlamentari hanno stabilito le regole per la sostituzione in caso di vacanza (*Standing Orders* 10 [2,3] dei Lords). In particolare si tratta di 90 pari ereditari che sono stati sottoposti a votazione (75 *hereditary peers* e 15 *hereditary peers office holders*), a cui si aggiungono l'*Earl Marshall* ed il *Lord Great Chamberlain* che hanno mantenuto il loro seggio senza essere eletti.

b) *Life Peers*, cioè i Lord a vita nominati, a partire dal 1958, dalla Corona su indicazione del Primo Ministro. Nel 2000 è stata istituita una *House of Lords Appointment Commission*, composta da sette membri, espressione dei diversi partiti, con il compito di proporre al Primo Ministro i nomi dei Pari a vita indipendenti (*non-party political life peers*) e di vagliare le nomine dei *life peers* provenienti dai partiti politici, per garantire un alto standard.

Fino al *Constitutional Reform Act 2005* facevano parte anche i 12 *Lords of Appeal in Ordinary* o *Law Lords*, che esercitavano l'attività giurisdizionale della Camera quale più alta corte del Regno ed erano nominati a vita dal sovrano.

Tabella n. 19- Regno Unito: Composizione della Camera dei Lords in base al partito e alla categoria di appartenenza

Partito	Pari a vita	Pari ereditari	Vescovi	Totale
			26	26
Conservatori	179	49		228
Crossbench	148	30		178
Laburisti	208	4		212
Liberal Democratici	97	4		101
Non affiliati	26	0		26
Altri partiti	15	1		16
Totale	673	88	26	787

Fonte: [Parlamento del Regno Unito](#). (Composizione aggiornata al 15 giugno 2015)

I Lords spirituali e quelli temporali godono dei medesimi diritti ed immunità.

Vi sono diverse cause di incompatibilità con la carica di Lord: 1) cittadinanza diversa da quella britannica, irlandese o dei paesi del Commonwealth; 2) età inferiore a 21 anni; 3) condanna per bancarotta (*Insolvency Act 1986*, s. 426; *Enterprise Act 2002*); 4) condanna per *treason* (*Forfeiture Act 1870*, s. 2). Altre due cause sono state introdotte di recente dall'*House of Lords Reform Act 2014*, sec. 2, e 3, la quale ha previsto (sez. 1) la possibilità dei Pari di presentare volontariamente le proprie irrinunciabili dimissioni dalla carica, (sez. 2) la cessazione dalla carica di Lord per coloro che non abbiano frequentato le sedute della Camera per una intera sessione, ammettendo, comunque, alcune eccezioni, e (sez. 3) la sospensione dalla Camera per i componenti giudicati colpevoli in un processo e condannati ad una pena superiore ad un anno a prescindere dal fatto che il reato sia stato commesso prima o dopo la nomina a Lord e nel Regno Unito o all'estero (in quest'ultimo caso, comunque, dovrà intervenire una votazione della Camera). Inoltre l'*House of Lords (Expulsion and Suspension) Act 2015* consente di espellere definitivamente o di sospendere temporaneamente un membro della Camera dei Lords, nei casi che saranno definiti dai regolamenti parlamentari.

Non esiste un limite al numero dei componenti della Camera anche se la loro crescente espansione ha creato alcuni problemi e ha spinto dottrina e politica a chiedere di porre una moratoria sulle nuove nomine.

A partire dalla legge del 1999 si sono susseguiti diversi tentativi di riforma radicale della Camera, nessuno dei quali è andato a buon fine. L'ultimo fallimento risale al 2012 quando il progetto presentato dal vice premier liberal democratico Nick Clegg, che prevedeva la trasformazione della Camera alta in una composta da 450 membri, in carica per 15 anni non rinnovabili, di cui l'80% elettivo (con il voto singolo trasferibile) e il 20% nominato, è fallito per l'opposizione interna dei *backbenchers* conservatori. Si evidenzia che tutti i progetti di riforma della Camera dei Lords avanzati in questi anni hanno comunque sempre voluto conservare il bicameralismo imperfetto e la supremazia dei Comuni.

La Camera dei Lords è presieduta da un Lord Speaker. Il Lord Speaker è stato eletto per la prima volta nel luglio 2006. Fino al *Constitutional Reform Act 2005*, infatti, il Lord Cancelliere svolgeva anche le funzioni di presidente della Camera alta. La riforma del 2005, nell'ottica del ridimensionamento delle diverse attribuzioni del Lord Cancelliere, ha introdotto la nuova figura del *Lord Speaker*, presidente della Camera dei Lords e ha eliminato la coincidenza tra la carica del Lord Cancelliere e quella dello *Speaker* della Camera dei Lords, che era stata definita fin dal XIII secolo, e formalizzata nel 1660 da uno *Standing Order* della Camera. I regolamenti parlamentari hanno fissato le competenze del *Lord Speaker* il quale ha un ruolo più circoscritto rispetto allo *Speaker* dei Comuni, dato che la responsabilità in merito al rispetto delle regole e delle procedure parlamentari (dalla concessione della parola alla

durata delle discussioni) non grava su lui ma sulla Camera stessa e quindi su tutti i suoi componenti. Egli è eletto per cinque anni e la sua carica è rinnovabile una sola volta. Il *Lord Speaker* può essere rimosso dal suo incarico con un voto espresso a maggioranza semplice dai colleghi. Il suo principale compito è quello di presiedere i lavori della Camera senza, però, governare l'andamento delle sedute. A motivo del carattere "self-regulating" della Camera alta egli, infatti, non può agire senza il consenso dell'Assemblea, non ha poteri di controllo sulle procedure parlamentari, non esercita alcuna autorità nei riguardi dei suoi colleghi e, infine, non ha il potere di selezionare gli emendamenti presentati ai disegni di legge. Ha però il compito di decidere in merito alle "private notice questions" su temi particolarmente urgenti e riconvocare la Camera nei periodi di sospensione dell'attività parlamentare. Presiede l'*House Committee*, il principale organismo di supervisione dell'amministrazione della Camera. Ha, poi, alcune competenze di natura cerimoniale e di rappresentanza. Al pari dello *Speaker* della Camera dei Comuni una volta eletto abbandona l'attività politica e il partito di appartenenza.

Il regolamento della Camera attribuisce l'elettorato attivo per l'elezione del Lord Speaker a tutti i Pari in carica attraverso l'*alternative vote system* che prevede la possibilità di scrivere, accanto al nome dei candidati, anche un'opzione ordinale, senza limite di preferenza. Per risultare vincitore il candidato deve ricevere almeno tanti voti quanti gli altri messi insieme. Nel caso in cui tale risultato non venga raggiunto attraverso il solo calcolo delle prime preferenze, si deve passare a distribuire le seconde preferenze presenti nelle schede del candidato meno votato e così via fino a raggiungere il risultato. Una riforma introdotta nel 2011 ha disposto che l'elezione debba essere tenuta a partire dal 15 luglio dell'ultimo anno del mandato con l'inizio dell'incarico a partire dal 1 settembre.

I Lords si considerano *self regulating* per tradizione; tuttavia anche questa Camera ha adottato un *Code of Conduct* nel 2009 e un registro degli interessi dei suoi componenti. Inoltre ha introdotto un *Commissioner for Standards* con il compito di riferire all'*House of Lords Committee for Privileges*.

Il bicameralismo imperfetto nel Regno Unito, come abbiamo detto, si esprime nella minor competenza legislativa della Camera dei Lords e nella sua esclusione dal rapporto fiduciario con il governo. Ciò non toglie che l'attività dei Lords negli ultimi decenni risulti particolarmente vivace, anche a seguito delle modifiche introdotte nella loro composizione. In particolare, è cresciuta la partecipazione dei Lords alle sedute, sono stati costituiti numerosi comitati parlamentari e il controllo sull'attività dell'esecutivo è diventato attivo e costante, tanto da riuscire a emendare numerosi *bills* presentati dal governo, con alcune infrazioni alla *Salisbury-Addison Convention*. Inoltre la Camera dei Lords, attraverso i suoi comitati specializzati – in particolare quelli sull'Unione europea e sulla Scienza e la Tecnologia - ha svolto un accurato lavoro di controllo che viene particolarmente apprezzato.

L'attività svolta dal *Constitution Committee* dei Lords, che ha il compito di esaminare le

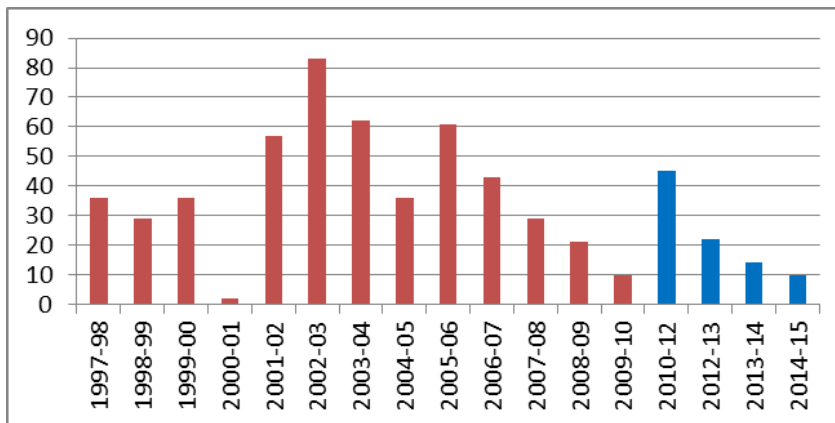
implicazioni costituzionali dei disegni di legge in discussione in Parlamento e affrontare l'esame di temi costituzionali, rendono la seconda Camera un prezioso "Constitutional watchdog".

I dibattiti ai Lords sono di tre tipi: 1) dibattiti su questioni generali, di solito il giovedì, con limiti di tempo; 2) dibattiti brevi (*short debates*) della durata di un'ora o un'ora e mezza; 3) dibattiti sui rapporti dei comitati parlamentari o su questioni generali, senza particolari limiti di tempo.

Tabella n. 20 - Regno Unito: Numero di sconfitte dei governi ai Lords a partire dal 1997

Sessione	1997-98	1998-99	1999-00	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
	36	29	36	2	57	83	62	36

Sessione	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-12	2012-13	2013-14	2014-15
	61	43	29	21	10	45	22	14	10



In rosso è indicato il numero delle sconfitte del governo ai Lords durante i governi Blair (1997-2007) e Brown (2007-2010); in blu il numero delle sconfitte del governo di coalizione guidato da David Cameron (2010-2015).

Tabella n. 21 - Regno Unito: La Camera dei Lords e il governo di coalizione**Sessione 2014/2015 - Sconfitte del governo**

<i>Nome del bill</i>	<i>Numero di sconfitte del governo</i>	<i>Gli emendamenti presentati sono stati respinti dai Comuni?</i>
<i>Consumer Rights</i>	1	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Criminal Justice and Courts</i>	7	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Deregulation</i>	1	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Modern Slavery</i>	1	Si e sostituiti da altri emendamenti
Totale	10	

<i>Totale di emendamenti presentati dai Lords sui bills esaminati</i>	3449
<i>Totale di emendamenti approvati dai Lords sui bills esaminati</i>	1257

Sessione 2013/2014 - Sconfitte del governo

<i>Nome del bill</i>	<i>Numero di sconfitte del governo</i>	<i>Gli emendamenti presentati sono stati respinti dai Comuni?</i>
<i>Anti-social, Behaviour, Crime and Policing</i>	2	Uno accolto, uno respinto
<i>Care</i>	1	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Children and Families</i>	2	No
<i>Energy</i>	1	Si
<i>Financial Services (Banking Reform)</i>	1	Si
<i>Immigration</i>	2	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Offender Rehabilitation</i>	1	Si
<i>Pensions</i>	1	Si
<i>Transparency of Lobbying, Non- Party Campaigning and Trade Union Administration</i>	3	Si e sostituiti da altri emendamenti
Totale	14	

<i>Totale di emendamenti presentati dai Lords sui bills esaminati</i>	4790
<i>Totale di emendamenti approvati dai Lords sui bills esaminati</i>	1686

Sessione 2012/2013 - Sconfitte del governo

<i>Nome del bill</i>	<i>Numero di sconfitte del governo</i>	<i>Gli emendamenti presentati sono stati respinti dai Comuni?</i>
<i>Crime and Courts</i>	4	Uno accolto, due respinti
<i>Defamation</i>	2	Si
<i>Electoral Registration and Administration</i>	1	No
<i>Enterprise and Regulatory Reform</i>	6	Si, ma sostituiti da altri emendamenti
<i>Financial Services</i>	1	Emendamento non applicabile
<i>Growth and Infrastructure</i>	3	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Justice and Security</i>	3	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Local Government Finance</i>	1	No
<i>Public Service Pensions</i>	1	Si
Totale	22	

<i>Totale di emendamenti presentati dai Lords sui bills esaminati</i>	3581
<i>Totale di emendamenti approvati dai Lords sui bills esaminati</i>	1132

Sessione 2010/2012 - Sconfitte del governo

<i>Nome del bill</i>	<i>Numero di sconfitte del governo</i>	<i>Gli emendamenti presentati sono stati respinti dai Comuni?</i>
<i>Academies</i>	1	No
<i>Armed Forces</i>	2	Uno si, uno no
<i>European Union</i>	4	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Fixed-term Parliaments</i>	2	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Health and Social Care</i>	2	No
<i>Identity Documents</i>	1	Si
<i>Legal Aid, Sentencing and Punishment Offenders</i>	14	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Parliamentary Voting System and Constituencies</i>	5	Uno si, uno no
<i>Police Reform and Social Responsibility</i>	1	Si e sostituiti da altri emendamenti
<i>Protection of Freedoms</i>	1	Si
<i>Public Bodies</i>	4	Tre no e uno si
<i>Welfare Reform</i>	8	Due no e sei si
Totale	45	

<i>Totale di emendamenti presentati dai Lords sui bills esaminati</i>	10127
<i>Totale di emendamenti approvati dai Lords sui bills esaminati</i>	2537

Fonte: House of Lords. Public Bill Sessional Statistics

1.2.1.4) Il procedimento legislativo

Il procedimento legislativo britannico risulta espressione della forma di governo. Esso infatti è dominato dall'esecutivo il quale esercita l'iniziativa per la maggior parte delle leggi, gestisce l'ordine del giorno dei lavori dell'Assemblea, controlla in via esclusiva la materia finanziaria e può contare sull'appoggio quasi certo dei deputati di maggioranza, come risulta evidente dai dati relativi alla percentuale di successo dei disegni di legge governativi.

All'interno del procedimento legislativo la prima distinzione che deve essere effettuata è tra *Public* e *Private Acts*. I disegni di legge (*bills*) discussi in Assemblea sono, infatti, di due tipi: i *Public bills*, che riguardano materie di interesse generale, ed i *Private bills*, che concernono modifiche della legislazione vigente in favore di singole persone (*personal acts*) - una categoria di atti, questa, la cui importanza e frequenza si è andata riducendo nel corso del tempo (gli ultimi due casi risalgono al 1987) - o autorità locali (*local acts*). Essi sono espressione del potere tradizionale di *grant* con cui il sovrano concedeva benefici ad individui e comunità e sono di quantità decisamente inferiore rispetto ai *Public Acts*. L'iniziativa legislativa relativa ai *Private Acts* spetta a soggetti esterni al Parlamento che presentano *bills* (*Personal* e *Local*) sotto forma di petizione; i *Parliamentary Agents*, funzionari parlamentari, hanno poi il compito di trasformare la petizione in disegno di legge e di seguirla nell'iter legislativo. Il loro iter è fissato dai regolamenti parlamentari e una volta approvati e promulgati (con la formula "soit fait comme il est desire") vengono pubblicati all'interno dei *Local and Personal Acts*.

Tabella n. 22 - Regno Unito: *Private Acts (local e personal) approvati negli ultimi 40 anni*

Anno	Local Acts	Personal Acts	Totale	Anno	Local Acts	Personal Acts	Totale
2014	2	0	2	1994	16	0	16
2013	7	0	7	1993	18	0	18
2012	2	0	2	1992	21	0	21
2011	0	0	0	1991	23	0	23
2010	5	0	5	1990	9	0	9
2009	1	0	1	1989	2	0	2
2008	3	0	3	1988	4	0	4
2007	3	0	3	1987	5	2	7
2006	4	0	4	1986	5	0	5
2005	0	0	0	1985	4	1	5
2004	6	0	6	1984	1	0	1
2003	5	0	5	1983	4	0	4
2002	6	0	6	1982	3	2	5
2001	5	0	5	1981	2	0	2
2000	8	0	8	1980	0	1	1
1999	4	0	4	1979	0	0	0
1998	5	0	5	1978	0	0	0
1997	4	0	4	1977	0	0	0
1996	13	0	13	1976	2	0	2
1995	11	0	11	1975	0	1	1

Fonte: www.legislation.gov.uk

Commento alla tabella: Gli ultimi due Personal Acts sono stati approvati nel 1987

L'iniziativa legislativa in merito ai *Public bills* spetta, poi, sia ai singoli *Members of Parliament (Private Member's bills)*, sia al governo (*government bills*). L'iniziativa legislativa prevalente è quella dell'esecutivo. All'inizio di ogni sessione parlamentare sono annunciati nel discorso della Corona i principali disegni di legge governativi. Questi vengono poi presentati dal ministro competente, sentiti gli altri dicasteri interessati ed il tesoro. All'interno del Consiglio di Gabinetto il *Parliamentary Business and Legislation Committee* valuta i disegni di legge da presentare scegliendo la Camera in cui introdurli. I *public bills*, possono essere, infatti, presentati indifferentemente a ciascuna delle due Camere, anche se di solito i *government bills* vengono esaminati in primo luogo dai Comuni. I disegni di legge che comportano oneri a carico del bilancio, come il *Finance bill* e il *Supply and Appropriation bill*, devono essere presentati dal governo ai Comuni in ossequio al *Parliament Act 1911*. I disegni di legge governativi sono redatti dall'*Office of the Parliamentary Counsel* composto da esperti funzionari. Un apposito funzionario parlamentare (il *Clerk of Public Bills*) ha il

compito di verificare la corretta redazione del testo. Il governo può presentare anche disegni di legge in *draft* (bozze) che servono a far discutere l'Assemblea su un determinato tema senza arrivare all'approvazione della legge che, di solito, presentata nella sessione successiva.

I disegni di legge presentati dai parlamentari (*Private Member's bills*) non possono riguardare la materia finanziaria, riservata al Gabinetto. I deputati non possono avvalersi della collaborazione dell'*Office of the Parliamentary Counsel* e incontrano diversi limiti per la presentazione del testo in Parlamento. Lo *Standing Order 57* dei Comuni prevede innanzi tutto che i deputati possano comunicare la loro intenzione di presentare un disegno di legge, senza però avere la possibilità di illustrarlo. Il testo è poi calendarizzato per una seconda lettura, ma difficilmente prosegue il suo *iter*. I *bills* così introdotti sono contrassegnati dalla lettera P. Secondo la regola dei “dieci minuti” (*Ten Minutes Rule*), ogni deputato può presentare una “mozione di deposito” di un progetto di legge ed ha, di solito il martedì ed il mercoledì, 10 minuti per illustrarlo: un altro parlamentare dispone di 10 minuti per opporsi al progetto; se il *bill* è accolto viene inserito tra quelli in attesa di prima lettura. Il progetto può essere esaminato solo se il governo lo inserisce nell'ordine del giorno: una procedura che ha soprattutto lo scopo di attirare l'attenzione dell'esecutivo su una determinata questione. I *bills* in questo caso sono contrassegnati dalla lettera T. Inoltre, all'inizio di ogni sessione vengono estratti a sorte 20 componenti, tra coloro che ne abbiano fatto richiesta, i quali possono presentare disegni di legge nella giornata del venerdì. Tale modalità di presentazione prende il nome di “the ballot”. I *bills* così introdotti sono identificabili perché contrassegnati dalla lettera B⁵⁰⁴.

Il disegno di legge è suddiviso in articoli (*clauses*) che possono essere divisi a loro volta in sottosezioni (*subsections*) e paragrafi (*paragraphs*). Più *clauses* possono dare vita a parti (*parts*) o a capitoli (*chapters*). Spesso le leggi prevedono allegati (*schedules*) a conclusione del testo. Il disegno di legge contiene anche precisazioni sui costi, sull'eventuale collegamento con lo *Human Rights Act* e sull'estensione territoriale, dato che non tutte le leggi si applicano all'intero Regno, ma possono riguardare solo alcune delle nazioni che lo compongono. I disegni di legge governativi sono accompagnati da note esplicative (*explanatory notes*) nelle quali viene illustrato l'atto. Il testo contiene un titolo lungo (*long title*) nel quale sono indicati gli obiettivi della legge e un titolo breve (*short title*), con cui verrà citato, una volta approvato. La definizione dell'oggetto della legge nel *long title* serve anche a selezionare gli emendamenti, dato che possono essere accolti solo quelli correlati all'argomento.

⁵⁰⁴ D. Davis, *A Guide to Parliament*, Penguin Books, London, 1997, 99 ss.; J.A.G. Griffith, M. Ryle, *Parliament. Function, Practice and Procedures*, London, Sweet and Maxwell, 2003, 385 ss.; J. Biffen, *Inside the House of Commons. Behind the Scenes at Westminster*, Grafton, London, 1989, 70; House of Commons Information Office, *Private Members' Bill Procedure*, Factsheets L2 Legislation Series, 2010; S. Patrick, M. Sandford, *House of Commons Background paper: Public Bills in Parliament*, House of Commons Library, SN/PC/06507, 17 december 2012.

I *bills* sono discussi in entrambe le Camere secondo il metodo delle tre letture. La prima (*first reading*) riguarda la presentazione formale del progetto che viene depositato e registrato. La prima lettura non comporta dibattito. Ad ogni disegno di legge è attribuito un numero che viene rinnovato nelle varie fasi dell'*iter* legislativo. La seconda lettura (*second reading*) avviene normalmente dopo qualche settimana: ai Comuni il *Leader of the Commons* annuncia la data nel *weekly Business Statement*. Tale lettura consiste nell'esame approfondito del progetto nei suoi contenuti generali e nei suoi principi ispiratori. Nel caso di *government bill*, il ministro proponente illustra nei dettagli il suo disegno di legge, mentre l'opposizione attraverso un suo *spokeperson* può presentare critiche. Si svolge un ampio dibattito di solito in aula, che può concludersi con un voto. Per i progetti meno rilevanti può avvenire in uno *Standing Committee* la cui composizione riflette quella dell'Assemblea. Ai Lords, invece, la seconda lettura non prevede un voto. Il disegno di legge governativo può essere già battuto nel corso della seconda lettura, ma si tratta di un evento raro (l'ultimo caso risale al 1986 ai Comuni e al 1989 ai Lords). In tale fase si discute anche della copertura finanziaria della legge sulla base di una *money resolution*.

La maggior parte dei disegni di legge governativi è oggetto di *programme motion*, vale a dire che all'inizio della seconda lettura viene individuato il comitato che esaminerà il testo e sono programmate le scadenze temporali. Al fine di limitare i tempi del dibattito parlamentare, nel caso in cui il governo non sia sicuro di riuscire a far passare il testo senza l'ostruzionismo dell'opposizione, il governo non ricorre alla *programme motion*, ma ad altri strumenti che gli consentono di fissare i tempi massimi del dibattito. Tra questi la *guillotine motion*, usata la prima volta nel 1887 per il *Criminal Law Amendment (Ireland) Bill*⁵⁰⁵, stabilisce la durata massima del dibattito.

Dopo la seconda lettura il *bill* è inviato ad uno *Committee* parlamentare per l'esame in dettaglio (*Committee Stage*). Solo i *bills* di maggiore rilevanza sono presi in considerazione dal "Committee of the Whole House", vale a dire dall'intera aula. Durante l'esame da parte del comitato possono essere approvati emendamenti al progetto di legge e viene elaborata una relazione da presentare all'Assemblea, prima di procedere alla terza lettura. I comitati parlamentari competenti ad esaminare il disegno di legge prendono il nome di *Public Bill Committees* e sono composti da un numero variabile di deputati (da 18 a 30), scelti dal *Committee of Selection*. La composizione dei comitati riflette quella dell'Assemblea. Durante questa fase i comitati possono anche richiedere audizioni orali (*oral evidence*) o documentazioni scritte (*written evidence*) al fine di comprendere meglio il testo.

Al termine dell'esame del testo il comitato rinvia ("*reports*") il disegno all'aula. Ha così inizio la fase che prende il nome di *Report Stage* (o *consideration stage*) durante la quale possono essere presentati ulteriori emendamenti. Infine, nella terza lettura, il testo è discusso e votato nella sua versione definitiva. Il testo approvato da una Camera passa poi all'esame dell'altra dove è sottoposta a tre letture. Il *Clerk* è responsabile del passaggio del *bill* che

⁵⁰⁵ House of Commons Information Office, *Programming of Government Bills*, August 2010.

viene accompagnato dalla formula in *Norman French*: “Soit baillé aux Seigneurs” o “Soit baillé aux Communes”.

In caso in cui la seconda Camera che ha esaminato il *bill* abbia introdotto emendamenti al testo, questi vengono pubblicati in una lista e presi in esame dall’altro ramo del Parlamento, fino a che non si raggiunge un testo comune. Un disegno di legge che proviene dai Comuni su cui i Lords sono d’accordo è accompagnato dalla formula: “A cete Billie les Seigneurs son assentus” (I lords assentono al disegno di Legge). Nel caso in cui i Lords presentino emendamenti, ma questi vengano poi respinti ai Comuni, il testo è accompagnato dalle motivazioni che hanno determinato la decisione dei *Commons* preceduti dalla formula: “Ceste Billies est remise aux Seigneurs avecque des raisons”. Anche la formula dell’assenso alle leggi è in *Norman french*: “La Rene le veult”.

Le leggi sono pubblicate annualmente con un numero di paragrafo⁵⁰⁶.

Se entrambe le Camere approvano il disegno di legge, questo è trasformato in legge, dopo aver ricevuto il *royal assent*. I *Parliament Acts* del 1911 e del 1949, come abbiamo detto, hanno stabilito la preminenza legislativa dei Comuni sui Lords. Dal 1911 le leggi approvate dai soli Comuni, però, sono state poche: il *Government of Ireland Act 1914*, il *Welsh Church Act 1914*, il *Parliament Act 1949*, il *War Crimes Act 1991*, l’*European Parliament Elections Act 1999*, il *Sexual Offences (Amendment) Act 2000*, l’*Hunting Act 2004*.

I disegni di legge non approvati in una sessione devono iniziare di nuovo l’*iter* legislativo a meno che non siano stati oggetto della *carry over motion*. In questo caso i regolamenti parlamentari, così come modificati dal 2004/05, consentono di proseguire l’esame di tali disegni di legge dal punto in cui erano rimasti nella sessione precedente.

Tabella n. 23 - Regno Unito: *Public Acts* approvati negli ultimi 40 anni

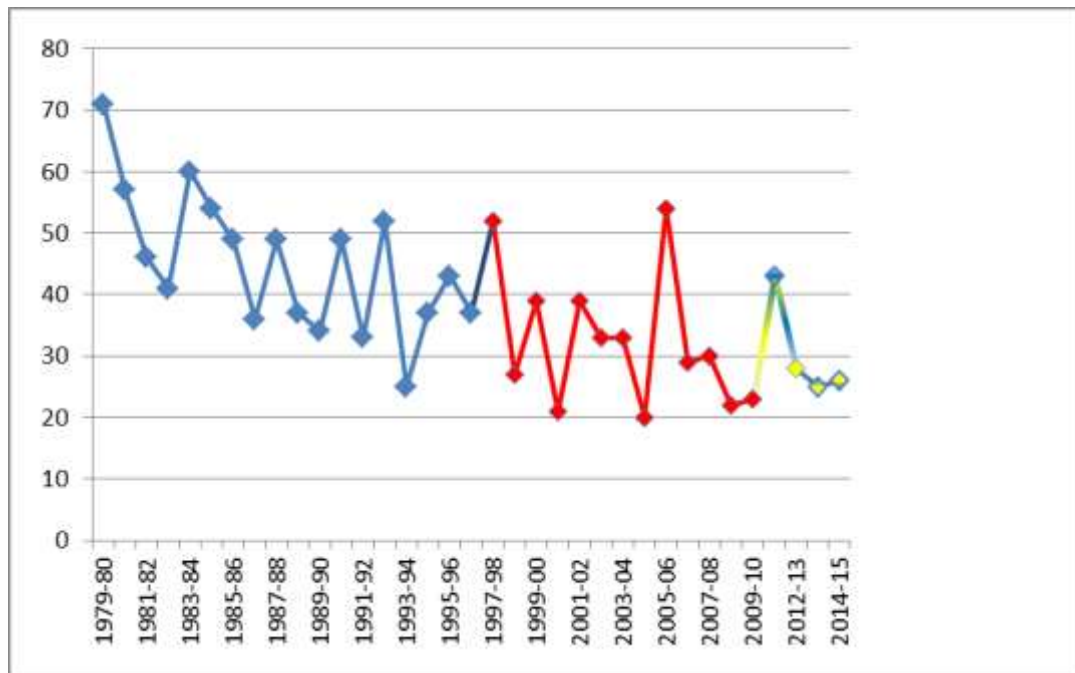
Sono messi in evidenza i disegni di legge introdotti per ogni sessione parlamentare dal governo e dai deputati e le percentuali di successo di entrambe le categorie dei *bills*.

Sessione	Government bills introdotti	Government bills approvati	% successo Government bills	Private Members’bills introdotti	Private Members’bills approvati	% successo Private members bills
1974-75	81	73	90,1	86	10	11,6
1975-76	76	72	94,7	85	16	18,8
1976-77	49	42	85,7	89	11	12,3

⁵⁰⁶ G. Caravale, *Il goveno legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004.

1977-78	49	49	100	98	11	11,2
1978-79	55	44	80	58	3	5,1
1979-80	71	71	100	125	10	8
1980-81	58	57	98,2	80	14	17,5
1981-82	47	46	97,8	93	10	10,75
1982-83	48	41	85,4	81	10	12,34
1983-84	60	60	100	118	13	11
1984-85	56	54	96,4	98	21	21,6
1985-86	51	49	96	114	21	18,8
1986-87	39	36	92,3	85	15	17,6
1987-88	49	49	100	119	13	10,9
1988-89	37	37	100	142	9	6,4
1989-90	36	34	94,4	126	11	8,7
1990-91	52	49	94,2	121	20	16,8
1991-92	39	33	84,6	59	13	19,7
1992-93	52	52	100	204	16	9,8
1993-94	25	25	100	117	16	13,8
1994-95	38	37	97,4	117	17	15
1995-96	43	43	100	103	17	19,1
1996-97	37	37	100	76	22	28,9
1997-98	53	52	98,1	156	10	6,4
1998-99	31	27	87,1	104	8	7,7
1999-00	40	39	97,5	104	6	5,8
2000-01	26	21	80,8	63	0	0
2001-02	39	39	100	114	8	7
2002-03	36	33	91,7	102	13	12,7
2003-04	35	33	94,3	96	5	5,2
2004-05	34	20	58,8	20	0	0
2005-06	58	54	93,1	116	3	2,6
2006-07	33	29	87,9	96	4	4,2
2007-08	32	30	93,8	106	3	2,8
2008-09	27	22	81,5	122	5	4,1
2009-10	23	23	100	77	7	9,1
2010-12	47	43	91,5	228	6	2,6
2012-13	34	28	82,4	133	10	7,5
2013-14	30	25	83,3	183	5	2,7
2014-15	26	26	100	155	10	6,4

Tabella n. 24 - Regno Unito: Numero di *Government bills* approvati ogni anno a partire dai governi Thatcher



In blu è indicato il numero delle leggi approvate sotto i governi Thatcher (1979-1990) e Major (1990-97); in rosso il numero delle leggi approvate sotto i governi Blair (1997-2007) e Brown (2007-2010); in giallo/blu il numero delle leggi approvate sotto il governo di coalizione guidato da David Cameron (2010-2015).

Infine esiste un'altra categoria di disegni di legge, gli *Hybrid Bills* che possono derivare sia da iniziativa sia governativa sia parlamentare, che hanno per oggetto interessi non solo privati e sono sottoposti, per la loro approvazione, alle procedure previste per i *Private bills*.

Tabella n. 25 - Regno Unito: *Hybrid Bills* approvati negli ultimi 30 anni

Nome dell'Hybrid bill	data prima lettura	data assenso reale
Museum of London	7 novembre 1985	26 marzo 1986
Channel Tunnel	17 aprile 1986	23 luglio 1987
Norfolk and Suffolk Broads	18 novembre 1986	15 marzo 1988
Chevening Estate (Lords)	20 novembre 1986	15 maggio 1987
Dartford-Thurrock Crossing	1 aprile 1987	28 giugno 1988
Caldey Island	29 novembre 1989	1 novembre 1990
Agriculture and Forestry (Financial Provisions)	8 novembre 1990	25 luglio 1991
Severn Bridges	27 novembre 1990	13 febbraio 1992
Cardiff Bay Barrage	4 novembre 1991	5 novembre 1993
Channel Tunnel Rail Link	23 novembre 1994	18 dicembre 1996
Crossrail	22 febbraio 2005	22 luglio 2008
High Speed Rail (London-West Midlands)	25 novembre 2013	

Fonte: R. Kelly, *Hybrid Bills: House of Commons Background Paper*, House of Commons Library, SN/PC/6736, 11 December 2013

La preminenza dell'esecutivo nel legislativo non si esprime soltanto nel campo dell'iniziativa, ma anche nel crescente ricorso all'emanazione di decreti legislativi. La materia è disciplinata dallo *Statutory Instruments Act* del 1946 per il quale il governo non è obbligato a presentare i suoi provvedimenti normativi al Parlamento (*to be laid before the Parliament*) ma, se lo fa, gli stessi sono soggetti al controllo delle camere. Le procedure di controllo per l'atto delegato o per il solo progetto (*draft*) sono: a) procedura negativa e b) procedura affermativa. Nel primo caso lo *Statutory Instrument* è immediatamente vigente una volta presentato in Parlamento, ma decade se entro 40 giorni dal suo deposito una Camera approva una "negative resolution" per la quale viene ancora utilizzata l'antica formula: "that an humble address be presented to Her majesty praying that... be annulled". Il provvedimento viene annullato con un *Order in council* che fa comunque salvi gli effetti giuridici dell'*Instrument*. La procedura affermativa, invece, prevede che l'atto - o il suo progetto - non entrino immediatamente in vigore, ma vengano sottoposti ad "affirmative resolution": entro 40 giorni dal suo deposito, lo stesso Ministro proponente deve fare approvare una risoluzione affermativa alla quale non è possibile apportare alcun emendamento. L'*Instrument* entra in vigore dopo l'approvazione. La mozione presentata dai ministri interessati è di solito un *Order*.

Il controllo del Parlamento sugli *Statutory Instruments* non è soltanto di merito, ma anche di legittimità: quest'ultimo viene effettuato dal *Joint Committee on Legislation*, istituito nel 1973, che ha assunto poi il nome di *Joint Committee on Statutory Instruments*, e valuta

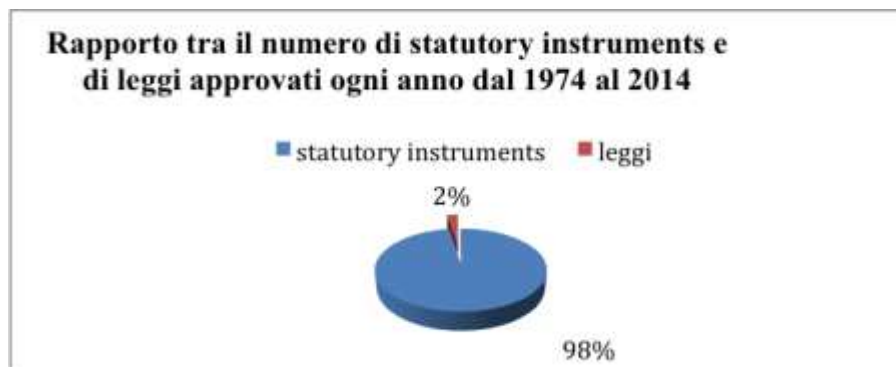
esclusivamente gli aspetti tecnico formali.

L'incremento degli *Statutory Instruments* nel corso del tempo è stato sia quantitativo che qualitativo, dato che essi sono intervenuti a disciplinare materie sempre più importanti. La tabella 26, mostra come la media del rapporto tra il numero degli *statutory instruments* e quello delle leggi approvate ogni anno sia di 98 a 2.

Tabella n. 26 - Regno Unito: Numero di *statutory instruments* approvati negli ultimi 40 anni e rapporto con il numero di leggi

Anno	Numero statutory instruments	Numero leggi
1974	1293	36
1975	1419	57
1976	1139	60
1977	1182	30
1978	1077	42
1979	964	45
1980	1212	50
1981	1117	59
1982	1103	44
1983	1123	50
1984	1141	53
1985	1221	68
1986	1291	62
1987	1468	49
1988	1558	55
1989	1536	46
1990	1647	46
1991	1765	69
1992	1923	61
1993	1884	52
1994	1851	41
1995	1871	54
1996	2073	63
1997	1840	69
1998	1826	49
1999	1974	35
2000	1865	45
2001	2285	25
2002	1955	44

2003	1844	45
2004	1803	38
2005	1876	24
2006	1776	55
2007	1854	31
2008	1664	33
2009	2008	27
2010	2967	41
2011	3131	25
2012	3327	23
2013	3292	33
2014	3483	30



1.2.1.5) Il sistema delle fonti del diritto

L'assenza di una Costituzione scritta e l'appartenenza alla famiglia di *common law* sono gli elementi che differenziano il diritto inglese da quello continentale e che influiscono sul sistema delle fonti del diritto. In merito a questo secondo aspetto si deve evidenziare che la pluralità nazionale interna al Regno Unito comporta la presenza di tre differenti *legal systems*, uno per la Scozia, uno per l'Inghilterra e per il Galles e uno per l'Irlanda del Nord. La compresenza di differenti sistemi non si deve alla *devolution* introdotta nel 1998, ma deriva dalla storia e dalla tradizione del Regno, che ha portato allo sviluppo di una cultura e di una tradizione giuridica separata per le differenti nazioni⁵⁰⁷.

Diverse sono le fonti (leggi, principi riconosciuti dal *common law*, convenzioni costituzionali e prerogative regie) che - in assenza di un unico documento - disciplinano la materia costituzionale.

⁵⁰⁷ C. M. G. Himsworth, *Devolution and its Jurisdictional Asymmetries*, in *The Modern Law Review* 2007, 31-58.

Tra le leggi in materia costituzionale si suole generalmente indicare: la *Magna Carta* del 1215, il *Bill of Rights 1689*, lo *Scottish Claim of Right Act* del 1689, l'*Act of Settlement* del 1701, l'*Act of Union* del 1707, i *Reform Acts* relativi all'estensione del suffragio, i *Parliament Acts* del 1911 e 1949, il *Life peerages Act 1958*, l'*European Communities Act 1972*, lo *Human Rights Act 1998*, l'*House of Lords Act 1999*, i *Representation of the People Acts*, lo *Scotland Act 1998*, i *Government of Wales Acts 1998 e 2006*, il *Northern Ireland Act 1998*, il *Constitutional Reform Act 2005* e il *Fixed-term Parliaments Acts 2011*. L'elenco non è del tutto esaustivo anche perché nel dibattito dottrinario, alimentato da alcune sentenze di *common law*, i giuristi si sono interrogati su quali siano i criteri per definire con certezza il contenuto della *unwritten Constitution* nelle sue fonti e anche quali possano essere gli elementi che caratterizzano la natura costituzionale di una legge in assenza di diversa procedura per la sua approvazione.

Contribuiscono a comporre la Costituzione britannica anche numerose sentenze di *common law* (tra queste *Pepper v Hart [1993] AC 593*; *In re M [1994] AC 377*; *Jackson v Attorney General [2005] UKHL 56*).

L'assenza di Costituzione scritta comporta che molte regole relative ai rapporti esistenti tra gli organi costituzionali siano fissate da convenzioni (*conventions of the Constitution*), vale a dire le regole di pratica politica affermatesi nel corso dei secoli e mai formalizzate. Esse consentono all'ordinamento britannico di adeguarsi, con grande elasticità, alle novità politico istituzionali che si presentano. Il loro mancato rispetto comporta solo una sanzione politica ed esse non sono quindi "giustiziabili" anche se sono considerate vincolanti⁵⁰⁸.

Le convenzioni riguardano i diversi organi costituzionali, il sovrano, il rapporto tra il governo e il Parlamento, il Primo Ministro e il Consiglio di Gabinetto, i rapporti con la pubblica amministrazione, i rapporti tra il governo e le amministrazioni devolute. Tra le principali convenzioni relative al re ricordiamo: la controfirma degli atti del sovrano; la nomina da parte del sovrano del leader del partito di maggioranza ai Comuni come Premier, il fatto che il sovrano non partecipa alle riunioni di governo né interviene nella sua formazione e che dà l'assenso alle leggi (dal 1707), che deve essere sempre informato ed è fonte di onori. In relazione al governo le convenzioni stabiliscono che il Primo Ministro presiede il *Cabinet* e che il governo debba avere la fiducia del Parlamento. Come abbiamo visto molte regole relative alla disciplina interna del Parlamento sono convenzionali.

Negli ultimi anni nel Regno Unito si è discusso a lungo sulla necessità di introdurre una Costituzione scritta al fine di conferire maggior organicità alle diverse riforme in materia costituzionale introdotte a partire dal 1997.

Il *common law*, inteso come diritto di produzione giurisprudenziale, rappresenta, insieme alla legge, la fonte principale del diritto inglese. Il *common law* non è creato dai

⁵⁰⁸ J. Austin, *The province of jurisprudence determined*, London, Murray 1832, parlava di "rules of positive morality". G. Marshall, *Constitutional Conventions. The rules and forms of political accountability*, Oxford, 1984, le definisce "non legal rules" perché non difendibili in via giudiziaria.

giudici in modo arbitrario, dato che i giudici *scoprono* il diritto nei precedenti giudiziari che si sono affermati in modo continuativo nel corso dei secoli. La regola dello *stare decisis*, o del precedente vincolante, si è imposta in un primo momento in via di prassi, divenendo obbligatoria solo dal XIX secolo. L'obbligatorietà del precedente deriva da diversi fattori ed è stata definita da alcune sentenze. La regola dello *stare decisis* non è assoluta, dato che è legata alla struttura gerarchica delle corti: solo i precedenti delle corti superiori si impongono a quelle di pari grado e a quelle inferiori. Inoltre, non riguarda tutta la sentenza, ma solo la regola di diritto, il principio giuridico (*ratio decidendi*) e non le riflessioni personali del giudice sulla vertenza e sulle motivazioni della sentenza (*obiter dictum*).

Fonte primaria del diritto è l'*Act of Parliament*, la cui importanza è aumentata a partire dal XIX secolo in relazione non soltanto alla riflessione della dottrina (Bentham), ma anche e soprattutto per l'affermazione del *King in Parliament* come organo sovrano e rappresentativo in grado di interpretare la volontà della nazione, i bisogni della comunità, la presenza crescente dello Stato nella vita sociale e produttiva del Regno. Sin dal medioevo il Parlamento ha interpretato in modo originale il *common law* con gli *statutes* per adeguarlo all'evoluzione della società. Nel rapporto tra *common law* e *statute law*, quest'ultimo può confermare il primo, derogare ad esso o regolare problemi da lui non toccati. Il *common law* rappresenta ciò che è definito "l'ordine spontaneo del diritto", il diritto radicato nella natura della comunità inglese, mentre la legge è espressione della volontà contingente e pertanto temporanea di una maggioranza politica. In caso di antinomia tra le due fonti dalla seconda metà del XIX secolo è lo *statute law* a prevalere.

Novità fondamentale per le fonti inglesi è derivata poi dall'ingresso del Regno nelle Comunità europea nel 1973, il quale ha comportato non solo l'introduzione delle fonti comunitarie, ma anche la recezione da parte delle corti di giustizia di criteri ermeneutici, diversi da quelli tradizionali.

Si ricorda poi che nel Regno Unito non sono configurabili atti legislativi paragonabili ai nostri decreti-legge, ma - come abbiamo visto - sempre più frequente è il ricorso alla legislazione delegata. In virtù del tradizionale principio della sovranità del Parlamento britannico, organi diversi dalle Camere possono esercitare l'attività legislativa solo se ne hanno ricevuto espressa delega dal Parlamento, delega che - di fatto - può riguardare ogni tipo di materia. La prassi della delega parlamentare al governo ha una lunga storia: il primo tentativo di disciplinare con legge la materia della delega legislativa al governo è costituito dal *Rules Publication Act* del 1893 che fissò la normativa riguardante la pubblicazione degli atti normativi dell'esecutivo al fine di garantirne la maggior diffusione possibile. La materia è attualmente disciplinata dallo *Statutory Instrument Act* 1946, che ha introdotto la definizione di *Statutory Instruments* per comprendere gli atti emanati a partire dal 1° gennaio 1948 sia dal governo o da un singolo ministro e di ampia portata nazionale, sia dalla Corona attraverso gli *Orders in Council*, decisi con il *Privy Council*.

L'*Interpretation Act* del 1978 ha chiarito che il termine con cui si indica il singolo *Statutory Instrument* (*rule, regulation, bylaws...*) deriva da quello usato nella legge di delega, definita *Parent* o *Enabling Act*. Come si è detto il Parlamento ha l'autorità di controllo sugli *Statutory instruments* che l'esecutivo gli presenta.

A differenza delle leggi, gli *Statutory Instruments* sono sottoposti ad un rigido vaglio giudiziario sotto il profilo sostanziale e formale. Il potere giudiziario annulla l'atto normativo del governo quando l'autorità che delibera è diversa da quella indicata dalla delega, quando non sono state rispettate le disposizioni relative alla forma e alla procedura dell'atto stesso, quando la disposizione eccede la delega (*ultra vires*). I giudici, inoltre, verificano che il *Parent Act* non preveda l'abrogazione, totale o parziale, di altre leggi e di diritti fondamentali da parte dello *Statutory Instrument*. Verificano, infine, che la delega non sia troppo ampia e generica e che non conferisca al governo un potere arbitrario

Altre fonti del diritto sono la consuetudine e la dottrina. Per quanto riguarda la prima si deve rilevare che molte consuetudini sono state recepite dalla giurisprudenza di *common law* e che il suo fondamento giuridico è costituito dall'essere seguita in modo spontaneo dalla società, in modo costante, continuo e univoco e da tempo immemorabile (prima del 1189), nel rispetto dei principi generali del *common law*. La dottrina (*books of authority*), poi, comprende le opere che vanno dal *Tractatus de legibus et consuetudinibus regni Angliae* di Glanvill del 1187 ai *Commentaries on the Laws of England* di Blackstone del 1765. La loro forza vincolante deriva dall'assenza di altra fonte normativa in grado di permettere conoscere il diritto dell'epoca.

Fonti di diritto sono anche le leggi dei parlamenti devoluti a cui è stata riconosciuta potestà legislativa primaria, ancorché nel rispetto del principio della supremazia di Westminster.

1.2.2) Il rapporto fiduciario

La convenzione della responsabilità collegiale del governo nei confronti dei Comuni è considerata una delle principali *non-legal rules* della Costituzione britannica⁵⁰⁹. Fino all'approvazione del *Fixed-term Parliaments Act 2011* il rapporto fiduciario si basava esclusivamente su convenzioni che non erano state mai trascritte né in leggi né in regolamenti parlamentari.

Deve essere precisato che il principio della responsabilità dei ministri nei confronti del Parlamento si è consolidato a partire dal XVIII secolo: in una prima fase la responsabilità del ministro era individuale, poi, con l'evoluzione della forma di governo e l'emersione della natura collegiale del Gabinetto, si è affermato il principio per cui il ministro deve sostenere

⁵⁰⁹I. LoveLand, *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights. A Critical Introduction*, Oxford University Press, Oxford, 2015, 269 ss.

ogni decisione del consiglio di Gabinetto ed esprimere la propria opposizione soltanto dimettendosi dal governo. Attualmente, quindi, i ministri sono responsabili collegialmente per la condotta del governo e individualmente per il dicastero da loro diretto. Di conseguenza i ministri devono essere membri del Parlamento (entrambe le Camere), con un massimo di 95 alla Camera dei Comuni secondo il disposto del *House of Commons (Disqualification) Act 1975*.

La dottrina ha individuato all'interno della convenzione della responsabilità ministeriale tre principi fondamentali, il *Confidence principle*, l'*Unanimity principle*, e il *Confidentially principle*. In virtù del primo, in caso di approvazione di una mozione di censura (*motion of no confidence*) presentata dall'opposizione o di reiezione della questione di fiducia (*motion of confidence*) presentata dal governo, il governo è obbligato a dimettersi; per il secondo principio tutti i componenti del Gabinetto sono tenuti a esprimersi e a votare a favore del provvedimento adottato dal governo. Infine in base al terzo principio tutti i componenti dell'amministrazione che hanno partecipato alla formulazione del provvedimento sono tenuti ad un obbligo di riservatezza che può essere fatto valere anche in occasione delle interrogazioni parlamentari⁵¹⁰.

Bisogna rilevare che l'evoluzione istituzionale conosciuta dalla Gran Bretagna ha finito per ridurre il valore della responsabilità dei ministri nei confronti del Parlamento. A partire, infatti, dal 1867 sono divenuti sempre più rari i casi di sconfitta parlamentare che hanno portato alla caduta del governo in carica. In particolare, dal 1895, sono stati solamente quattro i voti di sfiducia che hanno condotto a tale risultato: il 21 giugno 1895, il 21 gennaio 1924, l'8 ottobre 1924 e il 28 marzo 1979. Peraltro, solo in due di questi casi il voto di sfiducia ha avuto come conseguenza lo scioglimento anticipato della Camera dei Comuni e l'indizione di nuove elezioni (ottobre 1924 e marzo 1979); negli altri due, invece, la sfiducia ha portato alla formazione di un governo alternativo. Come emerge dalla **tabella 27** non sono assolutamente frequenti i casi di mozione di censura presentati dall'opposizione (l'ultimo caso risale al 1994) e ancor più remoto è il ricorso alla questione di fiducia da parte del governo (l'ultimo caso risale al 1993). Infatti, dal 1945 a oggi non è stata mai posta in votazione la mozione: "That this House has confidence in Her Majesty's Government"; in poche occasioni le mozioni presentate dal governo sono state interpretate come voto di fiducia, anche in assenza dell'esplicito utilizzo del termine *confidence*. La forma di governo maggioritaria e la disciplina di partito rendono, del resto, per lo più superfluo l'utilizzo di tale strumento.

La disciplina prevalentemente convenzionale della materia ha spinto la dottrina ad individuare diversi tipi di sconfitte parlamentari del governo: sulla fiducia, su questioni politicamente rilevanti, su temi di minor importanza. L'obbligo di dimissioni grava sul governo solo sul primo tipo di sconfitta e quindi in caso di approvazione di una mozione di sfiducia o di reiezione della questione di fiducia posta dal governo su un provvedimento.

⁵¹⁰G. Marshall, *Constitutional Conventions. The Rules and Form of Political Accountability*, Clarendon Press, Oxford, 1984.

Nella seconda ipotesi, quella – ad esempio - di un voto con cui la Camera bocci un disegno governativo di massima rilevanza oggettiva, come la legge finanziaria, anche senza aver posto la fiducia o di voto contrario espresso sul *Queen's Speech*, il governo dovrebbe dimettersi, ma non è obbligato a farlo. In tutte le altre ipotesi di sconfitta parlamentare spetta all'esecutivo giudicare se la bocciatura è tale da compromettere la propria esistenza.

La materia è stata parzialmente disciplinata dal *Fixed-term Parliaments Act 2011* il quale ha stabilito che il governo è obbligato alle dimissioni nel caso in cui la Camera approvi la mozione: "That this House has no confidence in Her Majesty's Government". Nel caso in cui entro 14 giorni la Camera non riesca a dar vita ad un nuovo esecutivo in grado di ottenere la fiducia (espressa dalla formula: "That this House has confidence in Her Majesty's Government."), si procede allo scioglimento anticipato. La legge ha introdotto per la prima volta una formula per presentare la questione di fiducia e la mozione di censura.

Bisogna mettere in evidenza che nella prassi parlamentare la disciplina convenzionale della materia e il limitato uso di tali mozioni ha comportato diverse conseguenze: i) non è stata utilizzata un'unica formula per presentare la mozione di sfiducia; ii) il governo ha avuto la libertà di attribuire anche ad altri tipi di votazione l'accezione di voto di fiducia (è il caso evidenziato nella tabella 27 del 1976 e del 1977); iii) molte mozioni presentate nel corso degli *opposition days* allo scopo di censurare e criticare l'azione del governo, non sono state considerate dall'esecutivo vere mozioni di sfiducia; iv) il governo è libero di valutare se la sconfitta su un singolo provvedimento è tale da minare la stabilità dell'esecutivo: può decidere di rimanere in carica anche a seguito di sconfitte su disegni di legge rilevanti perché può reputare che il voto contrario non fosse indirizzato a mettere in discussione il complesso del suo operato; v) l'esecutivo non ha pressoché mai bisogno di ricorrere alla fiducia per far approvare i suoi disegni di legge, a motivo della solida disciplina di partito e del fatto che i deputati del partito di governo sono stati eletti sulla base di un articolato programma comune che è stato approvato dall'elettorato e che di fronte a questo si è impegnato a realizzare; vi) L'ultima sconfitta parlamentare del governo su una mozione di sfiducia risale al 1979, dal 1994 l'utilizzao di tali mozioni sembra essere divenuto del tutto desueto.

Tabella n. 27 - Regno Unito: Mozioni presentate dal governo e dall'opposizione dal secondo dopoguerra a oggi

Data	Tipologia di mozione
5, 6 dicembre 1945	Mozione dell'opposizione nei confronti del governo Attlee, respinta (197 voti a favore 381 contro)
4 dicembre 1952	Mozione dell'opposizione nei confronti del governo Churchill, respinta (280 voti a favore 304 contro)
1 novembre 1956	<i>Substantive motions</i> nei confronti del governo Eden, respinta (255 voti a favore 324 contro)
1 novembre 1956	Mozione posta dal governo Eden a sostegno della politica estera in nella guerra tra Israele e Egitto, approvata (320 voti a favore 253 contro)
5/6 dicembre 1956	Mozione posta dal governo Eden a sostegno della politica estera in medio oriente, approvata (312 voti a favore 260 contro)
5/6 dicembre 1956	<i>Substantive motions</i> nei confronti del governo Eden, respinta (260 voti a favore 327 contro)
5 febbraio 1962	Mozione di censura nei confronti del governo Macmillan, respinta (228 voti a favore 326 contro)
26 luglio 1962	Mozione di censura nei confronti del governo Macmillan, respinta (253 voti a favore 351 contro)
10 novembre 1964	Mozione di censura nei confronti del governo Wilson, respinta (294 voti a favore 315 contro)
2 febbraio 1965	Mozione dell'opposizione nei confronti del governo Wilson, respinta (289 voti a favore 306 contro)
2 agosto 1965	Mozione di censura nei confronti del governo Wilson, respinta (290 voti a favore 303 contro)
25/27 luglio 1966	Mozione di censura nei confronti del governo Wilson, respinta (246 voti a favore 325 contro)
1 dicembre 1966	Mozione di censura nei confronti del governo Wilson, respinta (246 voti a favore 329 contro)
24 luglio 1967	Mozione di censura nei confronti del governo Wilson, respinta (240 voti a favore 333 contro)
15/17 febbraio 1972	Mozione presentata dal governo Wilson sulla seconda lettura dell'European Communities Bill 1971-72 approvata (309 voti a favore 301 contro). È stata considerata una questione di fiducia
6 marzo 1972	Mozione dell'opposizione nei confronti del governo Wilson respinta (270 voti a favore 317 contro)
19 novembre 1973	Mozione di censura nei confronti del governo Wilson respinta (286 voti a favore 304 contro)
11 marzo 1976	<i>Adjournment motion</i> a cui il governo ha attribuito valore di fiducia
9 giugno 1976	Mozione di censura nei confronti del governo Callaghan respinta (290 voti a favore 309 contro)
23 marzo 1977	Mozione di censura nei confronti del governo Callaghan respinta (298 voti a favore 322 contro)

20 luglio 1977	<i>Adjournment motion</i> a cui il governo ha attribuito valore di fiducia
14 dicembre 1978	Mozione posta dal governo Callaghan sulla politica economica del governo, approvata (300 voti a favore 290 contro). Considerata un voto di fiducia.
28 marzo 1979	Mozione di censura nei confronti del governo Callaghan, approvata (311 voti a favore 310 contro). DIMISSIONI del governo
28 febbraio 1980	Mozione di censura nei confronti del governo Thatcher, respinta (268 voti a favore 327 contro)
29 luglio 1980	Mozione di censura nei confronti del governo Thatcher, respinta (274 voti a favore 333 contro)
27 luglio 1981	Mozione di censura nei confronti del governo Thatcher, respinta (262 voti a favore 334 contro)
28 ottobre 1981	Mozione di censura nei confronti del governo Thatcher, respinta (210 voti a favore 312 contro)
31 gennaio 1985	Mozione posta dal governo Thatcher diretta a sostenere alcuni emendamenti in materia finanziaria ed economica, approvata (392 voti a favore 221 contro)
22 novembre 1990	Mozione di censura nei confronti del governo Thatcher, respinta (247 voti a favore 367 contro)
27 marzo 1991	Mozione di censura nei confronti del governo Major, respinta (238 voti a favore 358 contro)
24 settembre 1992	Mozione presentata dal governo Major a sostegno della politica economica, approvata (322 voti a favore 296 contro). Considerata un voto di fiducia.
24 settembre 1992	Mozione dell'opposizione nei confronti del governo Major, respinta (288 voti a favore 330 contro)
23 luglio 1993	Mozione presentata dal governo Major sul <i>Protocol and Social Policy</i> , approvata (339 voti a favore 299 contro). Considerata un voto di fiducia.
1 dicembre 1993	Mozione di censura nei confronti del governo Major, respinta (95 voti a favore 282 contro). Unico esempio di mozione presentata ai Lords
28 novembre 1994	Mozione presentata dal governo Major sull'European Communities (Finance) Bill, approvata (329 voti a favore 44 contro)

Fonte: R. Kelly, *Confidence Motions*, House of Commons Library, SN/PC/2873, 13 may 2013. L'autore del rapporto ha confermato che dal 1994 a oggi non si sono verificate mai votazioni su confidence o no confidence motions.

Commento alla tabella: in giallo sono evidenziate le mozioni presentate dall'opposizione. Non sempre nella formula usata si utilizza il termine "censura" o "sfiducia". In rosa gli esempi di mozioni presentate dall'esecutivo che sono state considerate come voto di fiducia, pur senza l'utilizzo della formula ordinaria. In bianco le *Adjournment motion* a cui il governo ha attribuito valore di fiducia. In viola l'unico caso di mozione di censura espresso dai Lords. In arancione il caso di sconfitta del governo su una mozione di censura. Infine, in verde le mozioni presentate dal governo a sostegno della sua politica.

Per quanto riguarda, invece, l'*unanimity principle* esso comporta – come abbiamo detto – l'obbligo dei ministri di sostenere le scelte del governo. In proposito deve essere segnalata la peculiarità della legislatura 2010-2015 caratterizzata dalla presenza di un governo di coalizione, evento raro nella storia britannica. In questi anni è stata data una nuova interpretazione al tradizionale principio della responsabilità ministeriale a motivo della formula adottata per far convivere i due partiti, i conservatori e i liberal democratici, all'interno dell'esecutivo, vale a dire "l'accordo di essere in disaccordo" (*agreement to disagree*). La nuova prassi ha permesso in diverse circostanze che i due partiti abbiano potuto mantenere distinte le loro posizioni, fino al punto che il governo è giunto a presentare due diverse opinioni sullo stesso tema⁵¹¹.

La responsabilità individuale del singolo ministro riguarda l'attività del proprio dicastero e dei dipendenti di questo nei confronti della Camera di appartenenza. In origine tale convenzione comportava l'obbligo di ciascun ministro di dimettersi quando la Camera censurava il suo operato o quello del suo dicastero. Oggi tale obbligo risulta sensibilmente attenuato e di consueto, di fronte agli attacchi del Parlamento ad un singolo ministro, il governo si dimostra compatto. Di recente nel Regno Unito si è operata una distinzione all'interno del concetto di responsabilità ministeriale tra *responsibility* e *accountability*. Il ministro è considerato sempre "accountable" politicamente nei confronti del Parlamento, ma questa responsabilità non comporta necessariamente il suo coinvolgimento personale negli atti compiuti dall'amministrazione che dirige. Questo si deve alla complessità della macchina burocratica e alla pluralità dei centri decisionali che rendono difficile per il ministro prendere parte attiva a tutte le delibere e anche essere informato della loro adozione. Nel caso in cui non emerga un suo coinvolgimento personale, il ministro è "accountable" nel senso che egli deve fornire al Parlamento tutte le notizie necessarie sull'episodio, ma non è "responsible" nel senso che non è personalmente e direttamente responsabile, quindi non grava su di lui l'obbligo delle dimissioni.

Come abbiamo detto il *Fixed-term Parliaments Act 2011* ha formalizzato la convenzione del rapporto fiduciario stabilendo l'obbligo di dimissioni del governo sconfitto su una mozione di censura. La legge ha anche disciplinato il potere di scioglimento anticipato della Camera dei Comuni il quale, fino al 2011, era una delle prerogative della Corona di fatto esercitate dal Premier, che poteva scegliere il momento più favorevole e opportuno al suo partito per indire nuove elezioni. Con l'approvazione della legge sono state individuate le due ipotesi tassative in cui è possibile ricorrere allo scioglimento: un voto a maggioranza qualificata dei due terzi della Camera dei Comuni sulla mozione: "That there shall be an early parliamentary general election", oppure nel caso in cui, a seguito di un voto di sfiducia nei confronti dell'esecutivo (la mozione prevista in questo caso è: "That this House has no confidence in Her Majesty government"), la Camera dei Comuni non riesca, entro 14 giorni, a

⁵¹¹ F. Rosa, *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012.

trovare un accordo sulla formazione di un nuovo governo. La legge ha stabilito, inoltre, che le elezioni si sarebbero tenute il 7 maggio 2015 e poi, ogni 5 anni, il primo giovedì di maggio. La legge del 2011 è servita quindi a rendere più salda la coalizione di governo tra i conservatori e i liberal democratici e a tutelare quest'ultimo partito evitando che Cameron potesse sciogliere i Comuni per cercare di conquistare la maggioranza assoluta dei seggi.

1.2.3) Il Governo

Ruolo centrale nella forma di governo britannica è assunto dall'esecutivo, la cui evoluzione nel tempo ha portato a definire il modello di democrazia maggioritaria a prevalenza dell'esecutivo, noto come modello Westminster. Il "central government" britannico risulta articolato in una pluralità di organismi:

a) il governo di sua Maestà (*Her Majesty's Government*) composto dai i) ministri, distinti dal *Ministerial and Other Salaries Act* del 1972 in *Cabinet Ministers (Secretaries of State* o *Senior Minister)*, *non Cabinet Ministers (i Ministers of State)*, e *Junior Ministers*; ii) *Law Officers*; iii) *Government Whips*, parlamentari che hanno il compito di assicurarsi che il gruppo parlamentare sostenga la politica governativa. Dal 1942, è stato introdotto anche un vice Primo Ministro (*Deputy Prime Minister*), non sempre presente negli esecutivi.

All'interno del governo il Premier svolge un ruolo centrale. Egli è il *leader* del partito che ha la maggioranza ai Comuni, ha il compito di nominare e dimettere i membri del suo Gabinetto e i titolari delle più alte cariche amministrative; presiede le sedute del Gabinetto e dei principali comitati di questo; riveste, per tradizione, il ruolo di *First Lord of the Treasury*; stabilisce, insieme con il *Cabinet Secretariat*, l'ordine del giorno delle sedute; si occupa, di solito, anche della politica economica e della politica estera della Nazione.

Il Primo Ministro, fin dall'inizio del XX secolo, ha acquisito una posizione dominante all'interno dell'esecutivo, a motivo del suo rapporto diretto con il corpo elettorale e alla sua leadership nel partito di maggioranza. Inoltre la complessità della gestione del potere di governo lo ha spinto a prendere spesso da solo le decisioni politiche. Inoltre egli esercita direttamente la maggior parte delle prerogative regie, riuscendo in questo modo a gestire un ampio potere discrezionale. I poteri a lui spettanti non sono formalizzati e derivano per lo più dall'esercizio delle prerogative regie. Pertanto, l'ampiezza di tali poteri dipende da diversi fattori come la particolare congiuntura politica, il rapporto con il partito di maggioranza, la stabilità della maggioranza ai Comuni, la sua personalità politica.

In assenza di una Costituzione scritta ogni Premier è riuscito a modellare la struttura di governo in funzione del particolare momento storico. Il Primo ministro si avvale della collaborazione del *N°10 Downing Street*, il quale fornisce attività di sostegno e consulenza al Premier in relazione a tutta l'attività governativa e indirizza l'azione dei dipartimenti. Non si tratta, tuttavia, di una struttura di supporto dicasteriale, di consulenza ed assistenza, vale a dire

di un *Prime Minister Department* e la struttura dell'*entourage* del Primo Ministro risulta particolarmente flessibile e strettamente dipendente dalla personalità e dalla volontà di questo.

b) Il Consiglio di Gabinetto (*Cabinet*) e i suoi comitati. L'organo nato nel corso del 700 costituisce il centro decisionale del sistema britannico ed è definito il cuore dell'esecutivo. Il numero dei suoi componenti non è prefissato. Presieduto dal Primo Ministro ha il compito di formulare le principali scelte politiche del Paese, stabilire le priorità legislative e – soprattutto – coordinare le attività di governo. Le attività del Consiglio di Gabinetto sono spesso svolte da comitati o sub comitati. Si tratta di *Standing Committees*, sia di comitati creati *ad hoc*, per la trattazione di singoli problemi, sia di *official Committees* costituiti solo da *civil servants*, sia infine di *Ministerial Groups*.

Anche nel caso del *Cabinet*, la sua struttura e i suoi poteri non risultano fissati da alcuna norma formale. Attualmente il Consiglio di Gabinetto diretto da David Cameron è composto da 22 ministri. Le norme convenzionali stabiliscono che i componenti del Consiglio di Gabinetto siano legati da un rapporto di responsabilità collegiale che li vincola alle decisioni prese.

Il *Cabinet* si avvale del supporto del *Cabinet Office*, l'ufficio che svolge l'importante compito di organizzare gli impegni del governo, assistere i lavori del Gabinetto, tenere informati i singoli ministri sulle attività governative diffondendo il resoconto delle delibere adottate, coordinare l'attività dei vari dicasteri con le scelte politiche governative, controllare il corretto adempimento di queste da parte dei ministri. L'organo è stato istituito nel 1916 e la sua struttura - articolata in una serie di uffici - è variata negli anni⁵¹², adeguandosi anche alle esigenze dei diversi Premier.

c) Il *Privy Council* erede dell'antico Consiglio di origine medievale, si compone di circa quattrocento membri, titolari di alte dignità ecclesiastiche, di cariche onorifiche e Pari. Per convenzione tutti i membri del Gabinetto divengono *Privy Councillors*. Le sue funzioni sono ormai prive di contenuti effettivi e si esprimono nell'approvazione della politica governativa tramite *Orders in Council* e *Royal Proclamations*. Le riunioni del Consiglio Privato, a cui spesso partecipa la Corona e ove è necessario un quorum di tre persone, sono presiedute da un *Lord President of the Council* che fa parte anche del Gabinetto⁵¹³.

d) I *Departments of State*. Si tratta dei diversi dicasteri in cui è articolato l'esecutivo. La loro istituzione, denominazione e distribuzione delle competenze rientrano nelle prerogative reali e, dunque, di fatto sono esercitate dal Premier. Si tratta pertanto di un potere estremamente discrezionale che consente ad ogni Premier di decidere come strutturare il suo esecutivo. La materia rientra tra le prerogative regie e ha trovato una limitata disciplina legislativa: tra queste il *Minister of the Crown Act 1937*, l'*House of Commons*

⁵¹² M. Burch, I. Holliday, *The British Cabinet System*, London, Harvester Wheatsheaf, 1996, 17; M. Franchini, *Gli organi a servizio del Cabinet e del Primo Ministro in Gran Bretagna*, in *Quaderni Costituzionali* 1982, 399-416.

⁵¹³ J.J. Clarke, *Outlines of Central Government*, London, Pitman & Sons, 1933, 69 s.; O. Hood Phillips, P. Jackson, *O. Hood Phillips Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 2001.

Disqualification Act, il *Ministerial and Other Salaries Act 1972*, il *Ministers of the Crown (Transfer of Functions) Act 1946*.

e) Le agenzie esecutive (*executive agencies*), istituite a partire dagli anni 80 con il compito di svolgere diverse funzioni all'interno dei Dicasteri.

f) I *Non Departmental Public Bodies* (NDPB), che costituiscono una categoria multiforme di organismi che svolgono diverse funzioni (amministrative, consultive, quasi giudiziarie) e sono stati oggetto di riforma con il *Public Bodies Act 2011*⁵¹⁴.

1.2.4) Il Capo dello Stato

Nel Regno Unito il Capo dello Stato è il monarca ereditario che è anche Capo di Stato di 16 paesi del Commonwealth ed è al vertice della chiesa anglicana.

Anche la monarchia britannica ha conosciuto una lunga evoluzione che, a partire dal XVIII e XIX secolo, ha comportato una graduale riduzione delle competenze della Corona, fino ad allora unica titolare della potestà di guida unitaria del regno, e da un graduale assorbimento dei suoi poteri e dei suoi compiti da parte di altri organi costituzionali. Tale evoluzione non sempre è stata recepita da leggi, ma si è affermata solo in via di prassi. I poteri del sovrano sono definiti come prerogative e a differenza delle altre monarchie costituzionali europee, nel Regno Unito la tradizione ha continuato ad essere la fonte principale, modificata, naturalmente dall'evolversi delle convenzioni, dal *common law* e dagli *statutes*. Le *royal prerogatives* sono quindi i poteri, diritti e immunità che spettano al sovrano in base alla tradizione medievale, accolta dal *common law* e non abrogata dagli *statutes*⁵¹⁵. Le prerogative del sovrano sono di fatto esercitate *on the advice* del primo ministro e dei Ministri.

Il passaggio dell'esercizio dei poteri di prerogativa è stato possibile perché tali poteri spettano alla Corona e non alla persona del monarca e, pertanto, possono essere esercitati da altri organi del governo. A partire dal XVIII secolo, infatti, si suole distinguere tra la Corona come istituzione e il monarca come persona. Il termine Corona è usato come sinonimo di Stato, governo centrale, autorità pubblica, come concetto giuridico che rappresenta tutti i poteri, incluse le prerogative: i ministri sono definiti i ministri della Corona, la giustizia è amministrata in nome della Corona, i *civil servants* sono chiamati "servants of the Crown", le

⁵¹⁴ G. Caravale, *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in F Lanchester, a cura di, *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, 235-279.

⁵¹⁵ O. Gierke, *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 1900, 30 ss.; J. Harvey, L. Bather, *The British Constitution and Politics*, Macmillan, London, 1985, 201 ss.; B. Wilkinson, *Constitutional History of Medieval EngLand, 1216-1399, vol. III. The Development of the Constitution 1216-1399*, Longman, London, 1958, 30 ss.

forze armate sono fedeli alla Corona⁵¹⁶. Il Parlamento e le Corti hanno tentato di definire il concetto di Corona, evidenziando la polisemia del termine. Il *Crown Proceeding Act 1947*, ad esempio, pur conservando una serie di privilegi a lei spettanti, ha privato la Corona (ma non il monarca) di una serie di immunità nelle cause civili e ha reso legittima la possibilità per la Corona di essere convenuta davanti alle corti regie per inadempimento contrattuale e illeciti civili.

La regina continua ad essere coinvolta in molte funzioni e svolge compiti cerimoniali e costituzionali; risulta particolarmente difficile giungere ad una formulazione precisa dei contenuti della prerogativa regia a motivo della complessità delle fonti che la disciplinano.

Per tentare un elenco dei *prerogative powers* è possibile individuare due grandi categorie: quelli relativi agli affari interni e quelli relativi agli affari esteri. Nell'ambito del primo gruppo è possibile poi operare ulteriori divisioni, vale a dire 1) le prerogative relative al legislativo (la convocazione e la proroga della Camera dei Comuni; la sanzione alle leggi approvate dal Parlamento, sanzione che, peraltro, non è stata mai negata dal 1707; l'utilizzo di strumenti quali *Orders in Council*, *Proclamation*, *letters patent*, *sign manual warrant*). Il potere di scioglimento parlamentare rientrava in tale gruppo, ma è stato disciplinato con legge nel 2011. 2) le prerogative relative al giudiziario (alcune funzioni esercitate dall'*Attorney General* e dal *Lord Advocate*, il potere di grazia e riduzione della pena, la concessione di uno speciale *leave for appeal* da indirizzare al *Judicial Committee del Privy Council*). 3) quelle relative all'esecutivo, alle nomine e al conferimento di onori (nomina e revoca del Primo ministro e dei ministri del governo, sia nazionale sia della *devolution*, la nomina dei Pari, delle più importanti cariche pubbliche e giudiziarie, delle più elevate dignità della Chiesa anglicana).

Nella seconda categoria, invece, rientrano 1) i poteri riguardanti gli affari esteri: la stipula di trattati internazionali - il *Constitutional Reform Act 2010* ha formalizzato le regole convenzionali relative alla ratifica -, la dichiarazione di guerra e la stipula dei trattati di pace, la limitazione dell'accesso agli stranieri sul territorio nazionale, l'emanazione dei passaporti; 2) le prerogative riguardanti le forze armate: la regina è comandante in capo delle forze armate; 3) altre prerogative sono riconosciute nelle situazioni di emergenza e altre sono legate ai privilegi e alle immunità personali del Sovrano⁵¹⁷.

Alcune prerogative sono riconosciute come *Queen's constitutional prerogative*, vale a dire prerogative personali della Corona (il potere di *advise, encourage and warn*, la nomina del Premier, l'assenso alla legislazione)⁵¹⁸. Le prerogative, oltre ad essere poco definite, sono limitate solo dalle convenzioni costituzionali che in questo modo consentono di adeguarsi alle

⁵¹⁶ N. Johnson, *Reshaping the British Constitution. Essays in Political Interpretation*, Palgrave Macmillan, London, 2004, 62 s.; De Smith, R. Brazier, *Constitutional and Administrative Law*, Penguin Books 1990, 128; C. Vincenzi, *Crown Powers, Subjects and Citizens*, Pinter, London, 1998, 6 ss.

⁵¹⁷ A.W. Bradley, K.D. Ewing, C. Knight, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, 2014.

⁵¹⁸ J.D.B. Mitchell, *Constitutional Law*, Green & Son, Edinburgh, 1968, 175 ss.

esigenze effettive della realtà politica. La maggior parte di queste prerogative sono esercitate di fatto dai ministri e di conseguenza risulta accresciuto l'ambito di un potere discrezionale, gestito dal governo, al di fuori di un adeguato controllo del Parlamento⁵¹⁹.

Negli ultimi anni si è acceso l'interesse intorno ad un potere della Corona fino ad ora poco studiato, vale a dire il *consent*, il consenso espresso dalla regina o dal principe di Galles sui *bills* relativi alle prerogative regie, alle questioni relative alle proprietà personali o agli interessi personali della Corona, del Ducato di *Lancaster* o di quello di *Cornwall*, prima che tali disegni di legge vengano approvati dalle Camere. Un potere che si distingue da quello dell'assenso alle leggi, espresso a conclusione dell'*iter legis* e che permette al testo di entrare in vigore. La prassi relativa alla concessione del *consent* è la seguente: durante la redazione di un *Government Bill* l'*Office of the Parliamentary Counsel* ha il compito di valutare se vi sia la necessità di chiedere il consenso regio. La decisione ultima è lasciata ai *Clerks of Legislation* di entrambe le Camere. Nel caso di un *Private Members' Bill* il promotore del testo informa della necessità del *consent* il *Clerk* responsabile del progetto. In entrambi i casi la richiesta deve essere indirizzata da un ministro alla regina o al principe di Galles. La convenzione costituzionale relativa prevede che il *consent* venga espresso tra la seconda e la terza lettura e che il sovrano segua il consiglio del governo.

Nel 2011, ai sensi del *Freedom of Information Act 2000*, John Kirkhope, per la sua tesi di dottorato, aveva avanzato la richiesta al *Cabinet Office* di conoscere i meccanismi del *consent*. Il *Cabinet Office* era stato costretto, dall'*Information Commissioner*, a pubblicare le linee guida del *Queen's or PrincÈs Consent* redatte dall'*Office of the Parliamentary Counsel*. Il documento ha mostrato come il concetto di "interests of the Crown" nel corso degli anni era stato interpretato in modo estensivo: diversi sono stati i *bills* su cui era stato espresso il *royal consent*, ma soprattutto tali disegni di legge non apparivano essere strettamente limitati agli interessi della Corona. Inoltre era apparso che la convenzione del *consent* aveva comportato, in alcuni casi, una sorta di "royal veto", avendo consentito alla regina di opporsi all'approvazione di una legge. In particolare, nel caso di un *Private Members' Bill*, il *Military Actions Against Iraq (Parliamentary Approval) Bill* del 1999, che proponeva il trasferimento dal sovrano al Parlamento della prerogativa regia di dichiarare guerra, l'opposizione della regina aveva determinato il blocco del testo da parte dei Laburisti.

Sul tema è intervenuto nel 2014 anche l'*House of Commons Political and Constitutional Reform Committee* che ha giudicato il *consent* soprattutto una regola di procedura parlamentare e di conseguenza ha affermato che la sua eventuale modifica spetta alle Camere. Il Comitato ha, anche, evidenziato che l'uso di tale strumento, al pari delle prerogative della Corona, è spesso esercitato dall'esecutivo e che, il *consent* ha permesso al governo di bloccare i *Private Members' Bills* a lui non graditi. Il Comitato ha raccomandato di interrompere detta prassi e ha invocato una maggior trasparenza nel processo.

⁵¹⁹ G. Marshall, G.C. Moodie, *Some problems of the Constitution*, Hutchinson, 1959 29 s.; P. Madgwick, D. Woodhouse, *The Law and Politics of the constitution*, Harvester Wheatsheaf, London, 1995, 84 ss.

La successione al trono è automatica alla morte del sovrano. Il *Succession to the Crown Act 2013* ha modificato le regole relative alla successione al trono stabilendo la parità tra uomo e donna per i figli del futuro monarca ed abrogando il divieto imposto dall'*Act of Settlement* ai sovrani inglesi di sposare un cattolico. La presentazione del *bill* ha comportato il coinvolgimento dei 16 paesi del Commonwealth, di cui la regina è capo di Stato, i quali hanno acconsentito alla modifica. In caso di impedimento permanente o durante alcuni viaggi le funzioni del sovrano vengono assunte dai *Counsellors of State*, il coniuge e i primi quattro nella linea di successione al trono. In caso di incapacità o di minore età è nominato un reggente.

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

I.3.1) *Le elezioni per i membri britannici del Parlamento europeo*

In linea con quanto previsto dal sistema elettorale per i «Comuni», i deputati britannici al Parlamento europeo sono stati selezionati attraverso un sistema elettorale maggioritario uninominale a turno unico (*first-past-the post*). Pertanto, dalle prime elezioni popolari dirette tenutesi nel 1979 e fino al 1994 i parlamentari europei in rappresentanza del Regno Unito erano dunque selezionati con modalità elettorali coerenti con quelle nazionali. Tuttavia, dopo la vittoria laburista (1997), il governo guidato da Tony Blair ha varato una legge elettorale proporzionale. Lo *European Parliamentary Elections Act* del 1999⁵²⁰ ha sancito una modifica storica, dopo che appunto fino al 1999 è stato utilizzato un sistema maggioritario uninominale. Pertanto questa modifica è in linea, anticipandola, con la decisione del Consiglio europeo del 2002⁵²¹, secondo cui tutti gli Stati membri devono utilizzare un sistema basato sulla rappresentanza proporzionale. Va segnalato che, sebbene tra le motivazioni del passaggio al sistema elettorale proporzionale vi fosse anche l'intenzione di contrastare il crescente astensionismo, assumendo che le maggiori possibilità di elezione anche a partiti «minori» offerte dal proporzionale potessero indurre una maggiore mobilitazione, il livello di partecipazione nelle elezioni successive si è comunque attestato su ordini di grandezza in linea con quelli precedenti.

Il sistema elettorale è proporzionale e prevede che le liste di partito siano «bloccate» e «chiuse», e perciò l'elettore non può esprimere un voto di preferenza per candidati, ma soltanto per la lista preferita. La formula elettorale adottata è la D'Hondt. Non sono previste soglie di sbarramento esplicite/legali, ma la possibilità di accedere alla distribuzione dei seggi dipende dalla forza di ciascun partito nella circoscrizione. L'attribuzione dei seggi avviene su

⁵²⁰ 14 gennaio.

⁵²¹ Decisione 2002/772/CE, Euratom del Consiglio.

base regionale. Lo *European Parliamentary Elections Act* del 2002 stabilisce la suddivisione del territorio nazionale in dodici circoscrizioni⁵²².

Del resto proprio alcuni elementi di contesto e di legislazione elettorale «secondaria» contribuiscono a rendere il sistema elettorale britannico per il Parlamento europeo leggermente dis-proporzionale, almeno in linea teorica. In particolare, la dimensione media delle circoscrizioni (6.5) – che estende significativamente la soglia di accesso implicita – e la presenza della formula d'Hondt, notoriamente favorevole ai partiti di dimensioni medio-grandi, fa sì che il sistema renda comunque disproporzionale il rapporto voti/seggi in specie per i partiti maggiori. Viceversa, l'attribuzione dei seggi su base circoscrizionale tiene conto della presenza di partiti nazionalisti/regionali e quindi rende più probabile il loro accesso alla distribuzione dei seggi e quindi alla rappresentanza, e quindi penalizza i partiti con distribuzione del proprio elettorato su scala nazionale, ma di piccole dimensioni.

Tuttavia va segnalato che esiste una peculiarità/differenziazione nel sistema elettorale per il Parlamento europeo nel Regno Unito. In Irlanda del Nord infatti il sistema elettorale in vigore è diverso da quello applicato in Inghilterra, Scozia e Galles. La formula adottata è il «voto singolo trasferibile», un sistema elettorale proporzionale, ma che consente all'elettore di «ordinare» i candidati in base alle proprie preferenze e quindi di incidere sulle possibilità di elezione degli stessi (la formula adottata è il Droop che tende a favorire la rappresentanza anche dei partiti medio-piccoli).

1.3.2) Le elezioni per la House of Commons

La patria del cosiddetto modello Westminster si basa su un sistema elettorale uninominale maggioritario a turno unico. Tuttavia, sebbene il sistema *first-past-the-post* (mutuato dal linguaggio ippico) sia automaticamente associato al Regno Unito, in realtà il sistema uninominale viene generalizzato nel 1885 dal *Redistribution Seats Act*. In precedenza il collegio uninominale era l'eccezione e molti collegi eleggevano 2 deputati e in alcuni casi 3 o addirittura 4. In questi casi, i seggi nelle circoscrizioni plurinomiali erano allocati attraverso il sistema del voto bloccato, in cui l'elettore dispone di tanti voti quanti sono i seggi da assegnare. Inoltre, se fino al 1997 tutte le elezioni erano svolte secondo il sistema *plurality*, ad eccezione dell'Irlanda del Nord, nei parlamenti nazionali (Scozia, Galles) si adotta un sistema elettorale misto, mentre l'Irlanda del Nord basa l'elezione dei propri membri nazionali sul sistema del voto singolo trasferibile. La competizione (le elezioni si tengono di giovedì) avviene pertanto in tanti collegi (650 attualmente) in cui è diviso il territorio

⁵²² Scozia, Galles e Irlanda del Nord costituiscono una circoscrizione ciascuna cui sono attribuiti rispettivamente 6, 4 e 3 seggi. L'Inghilterra è suddivisa in nove circoscrizioni: Midlands orientali (5 seggi), Est (7 seggi), Londra (8 seggi), Nord-Est (3 seggi), Nord-Ovest (8 seggi), Sud-Est (10 seggi), Sud-Ovest (6 seggi), Midlands occidentali (6 seggi), Yorkshire e Humber (6 seggi).

nazionale. Sarà la sommatoria del risultato in ciascun distretto a definire il quadro elettorale complessivo e perciò il vincitore.

Ciascun elettore appone un segno sul nome del candidato (solo dal 1969 è stato ammesso che accanto al nome del candidato si potessero aggiungere un massimo di sei parole, in genere il partito di appartenenza) nella propria circoscrizione: il candidato che ottenga il maggior numero di consensi vince il seggio, senza che sia richiesta una percentuale prestabilita. Ne consegue che, in linea con quanto prescritto dal sistema elettorale⁵²³ *plurality*, risulti eletto il candidato che raggiunga *anche* solo la maggioranza relativa dei consensi. Pertanto, i voti dei candidati perdenti sono “inutili” e non vengono cioè recuperati a livello nazionale dal proprio partito; analogamente i voti in “eccesso” del candidato vincente nel collegio non sono utilizzabili per il computo nazionale. In caso di impossibilità di un deputato a proseguire il mandato elettorale (morte, dimissioni, ecc.), si svolgono delle elezioni suppletive (*by-election*). Inoltre, la normativa elettorale non consente la candidatura in più di un collegio. Il territorio nazionale è diviso in una pluralità di circoscrizioni, la cui ripartizione è determinata su base nazionale al fine di tenere conto del carattere plurinazionale del Regno Unito; ne consegue che nel rapporto numero di elettori/numero di seggi assegnati a ciascuna nazione, l’Inghilterra risulti leggermente sottorappresentata.

Dal punto di vista dell’elettore, il carattere perentorio e definitivo dell’unico turno elettorale, confinato nell’ambito della circoscrizione, senza soglie di accesso né recupero in alcun modo dei consensi non utilizzati per la vittoria del seggio, induca nell’esercizio di un voto «strumentale/razionale» (*instrumental voting*) piuttosto che di un voto di «appartenenza/espressivo» (*expressing voting*). Questa dinamica è stata favorita e amplificata dall’assenza di *cleavages* nella società britannica, dal suo carattere complessivamente omogeneo che ha disincentivato il voto di appartenenza.

La presenza di due partiti «forti e nazionali» accompagnata alla presenza di un sistema elettorale «forte», ma che avrebbe dispiegato i suoi effetti – ossia la dinamica bipolare/bipartitica – solo in ambito di collegio, ha permesso la strutturazione di un sistema bipartitico. Di conseguenza, c’è stata una sistematica sotto-rappresentanza di formazioni (anche di medie dimensioni) la cui distribuzione del consenso non è geograficamente concentrata nonché dei partiti «minori»; il tutto a vantaggio di Conservatori e Laburisti. Un caso storico è rappresentato dai Liberali, significativamente sottorappresentati, e più recentemente (in particolare nel 2015) l’Ukip, entrambi caratterizzati da forte insediamento nazionale ma non tale da scalfire la predominanza del duo Cons/Lab. Viceversa, partiti con concentrazione di voti “locale” / territoriale riescono comunque ad eleggere un numero anche rilevante di seggi (un esempio eclatante e di «scuola» è quello dello Scottish National Party nel 2015: ha vinto 56 seggi, tutti concentrati in Scozia, in cui se ne eleggevano 57). Le elezioni politiche si svolgono ogni 5 anni (in passato, prima del *Fixed-term Parliaments Act*

⁵²³ Il sistema è codificato nel *Representation of the people Act 1983*, come modifiche del *Representation of the people Act* del 1832 e del *Reform Act* del 1867.

del 2011, il limite non era formalizzato), a meno che il Primo ministro non riceva la sfiducia parlamentare o decida di dimettersi per questioni politiche o di opportunità elettorale.

Tabella 28 - Regno Unito: Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per l'«House of Commons» (1945-2015)

Elezioni	partito 1°	partito 2°	somma voti (%)	somma seggi (%)	diff. voti-seggi (p.p.)
1945	LAB	CONS	87,4	94,7	-7,3
1950	LAB	CONS	89,4	93,9	-4,5
1951	LAB	CONS	96,8	98,6	-1,8
1955	CONS	LAB	96,0	93,8	2,2
1959	CONS	LAB	93,2	93,5	-0,3
1964	LAB	CONS	87,4	95,6	-8,2
1966	LAB	CONS	89,8	95,6	-5,8
1970	CONS	LAB	89,4	96,5	-7,1
1974 (febbraio)	CONS	LAB	75,0	94,0	-19,0
1974 (ottobre)	LAB	CONS	75,0	93,7	-18,7
1979	CONS	LAB	80,8	95,6	-14,8
1983	CONS	LAB	70,0	92,9	-22,9
1987	CONS	LAB	73,0	92,9	-19,9
1992	CONS	LAB	76,3	93,2	-16,9
1997	LAB	CONS	73,9	88,5	-14,6
2001	LAB	CONS	72,4	87,7	-15,3
2005	LAB	CONS	67,6	85,7	-18,1
2010	CONS	LAB	65,1	86,8	-21,7
2015	CONS	LAB	67,3	86,6	-19,3
media (1945-2015)			80,3	92,6	-12,3

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

II) Le istituzioni nella dinamica politica

II.1) Il sistema dei partiti

Il sistema partitico britannico è descritto quale emblema del modello bipartitico. In effetti sia la meccanica che il formato confermano (a parte alcune eccezioni limitate nel tempo) questa strutturazione. Le caratteristiche del sistema elettorale – come visto – e la natura dei principali partiti hanno congiuntamente contribuito a saldare un formato bipartitico. In particolare, la presenza di una elevata soglia implicita rendono il sistema elettorale molto selettivo. In assenza di due partiti nazionali e centralizzati, il carattere maggioritario del sistema elettorale tenderebbe a limitarsi al solo collegio, e quindi senza automaticamente generare una dinamica e una configurazione bipolare e bipartitica nazionale. Il sistema elettorale non pertanto ha generato il sistema bipartitico, ma ne ha accompagnato la dinamica sostanziata dalla forza dei partiti maggiori e dal loro carattere nazionale e dall'assenza di *cleavages*, nonché da sfide (sino ad ora) di terze forze credibili e stabili nel tempo. La principale conseguenza del sistema elettorale, con effetti duraturi e rilevanti sul sistema partitico, è stata la sistematica sovra rappresentanza dei partiti grandi – Conservatori e Laburisti – a scapito dei partiti minori e di quelli nazionali non geograficamente concentrati. L'incapacità di favorire un rapporto voti/seggi meno sbilanciato in termini di rappresentanza è stata del resto una delle principali critiche che ciclicamente, in primis i Liberali e in parte alcune componenti laburisti nel periodo in cui erano all'opposizione negli anni Ottanta, sono state rivolte al sistema elettorale *plurality*. Un caso eclatante di tentativo di riforma si è avuto a seguito delle elezioni politiche del 2010. L'affermazione elettorale dei Liberali (23%), e la conseguente entrata nel governo di coalizione con i Conservatori guidati da David Cameron, è stata oggetto di una negoziazione politica che ha, tra l'altro, incluso anche la proposta di riforma elettorale. In particolare, i Liberali avevano avanzato la proposta, quale condizione per sostenere in Parlamento il governo conservatore, di convocare un referendum per il cambiamento del sistema maggioritario a turno unico con il sistema con voto alternativo (adottato per le elezioni della Camera australiana, in cui gli elettori indicano l'ordine di preferenza tra i vari candidati, e garantisce l'elezione dei deputati con la maggioranza assoluta, ma consente anche l'elezione a partiti di media grandezza i cui candidati siano però in grado di non essere «troppo sfavoriti»⁵²⁴. Le elezioni del 2010 hanno prodotto una situazione di cosiddetto *hung Parliament* (Parlamento sospeso/appeso), allorché nessuno dei (due) partiti principali disponga della maggioranza assoluta per formare il Governo. Il caso del 2010 è in realtà il secondo dal 1945: dopo le elezioni del 1974 (febbraio) il *Labour Party* costituì un governo di minoranza con il solo obiettivo di preparare le elezioni anticipate

⁵²⁴ La consultazione referendaria si è tenuta il 5 maggio 2011: il 68% dei votanti (42% degli aventi diritto: non era previsto un quorum) si è opposto alla proposta di riforma.

(svoltesi nell'ottobre dello stesso anno). La predominanza bipartitica del sistema partitico ed elettorale britannico, conosciuta nella seconda metà del Novecento per la coppia Cons-Lab, è in realtà radicata nella storia del Regno Unito. Il bipartitismo odierno è in qualche misura l'evoluzione della diarchia tra *Tories* (conservatori) e i *Whigs* (più liberali). Sebbene quasi sempre il partito vincitore è stato sovra-rappresentato in Parlamento rispetto al secondo classificato, questa dinamica dipende – per le caratteristiche già richiamate del sistema elettorale – dalla distribuzione geografica del consenso tra e per i partiti. In linea teorica un partito potrebbe raggiungere la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi e non conquistare la maggioranza dei seggi (nemmeno quella relativa). Benché questa ipotesi sia effettivamente non plausibile stante le caratteristiche dei due/tre principali partiti britannici, è utile richiamare due casi peculiari verificatisi dal secondo dopoguerra ad oggi. Nel 1951 i laburisti conquistarono un numero di consensi maggiore (48,8% vs 48,0%), ma ricevettero una percentuale di seggi inferiore a quella dei conservatori (47,2% vs 51,4%); inoltre, nel 1974 (elezioni di febbraio) si riverificò una situazione analoga, ma a parti invertite. I Conservatori con il 37,8% dei voti raggiunsero il 46,8% dei seggi, mentre il Labour Party con il 37,1% vinse il 47,4% dei deputati. Del resto proprio il 1974 rappresenta uno spartiacque convenzionale nell'analisi del sistema partitico britannico. Nel corso degli anni questa dinamica bipolare e bipartitica, al di là delle distorsioni nella rappresentanza si è confermata. Tuttavia, dalla metà degli anni Settanta la somma di voti che i due partiti sono stati in grado di raccogliere è stata sempre (tranne nel 1979) inferiore all'80% e recentemente, dal 2005, si è attestata attorno ai due terzi dei voti. La ragione di questo cambiamento risiede nella rinascita del voto per i Liberali, che prima del 1974 raggiungevano in media il 7% e successivamente circa il 19%. Inoltre, un indicatore di una smagliatura nel sistema bipartitico britannico dopo il 1974 (almeno sul piano elettorale) deriva dal numero di collegi in cui la competizione vede al primo e al secondo posto candidati conservatori e laburisti: negli anni 60% era pari a circa il 90% mentre negli anni Novanta è scesa a poco più della metà. In questa dinamica, la sovra-rappresentanza di Laburisti e Conservatori è stata ancora più eclatante e, sebbene dal 1997 sia scesa simbolicamente sotto il 90%, è ancora saldamente ultra maggioritaria (circa 85%). Nonostante queste dinamiche, e questi rapporti di forza, sarebbe errato pensare il sistema partitico britannico limitato a soli due partiti. La realtà elettorale e parlamentare è molto vivace, e anche se i partiti che conquistano un numero di consensi superiori al 5% è effettivamente molto esiguo, l'accesso alla Camera è viceversa garantito a diverse forze. La potenziale frammentazione è però limitata posto che i partiti che «contano» sono pochi. Un chiaro indicatore di frammentazione proviene dal numero effettivo di partiti: il valore è chiaramente cresciuto (sia che si considerino i voti sia che si basi sul numero di seggi), a conferma di uno spostamento verso una sorta di potenziale moderato pluralismo, ancorché ancora congelato dai limiti posti dal sistema *plurality*.

La garanzia di uno «stabile» bipartitismo è inoltre influenzata dal fatto che si tratta di partiti nazionali, centralizzati, a direzione parlamentare e con leadership definita,

programmatici, che hanno un rapporto simbiotico con il Governo. L'assenza di *patronage*, assenza di negoziazioni localistiche nella selezione delle candidature. Tra l'altro il candidato non può promettere alcuna policy specifica posto che sarà il Cabinet a decidere e non il Parlamento, stante il carattere di stretto legame, di «fusione» tra esecutivo e legislativo attraverso il partito e il di questo leader. Il sistema bipartitico è stato sino ad ora garantito e «tutelato» non solo dalla legge elettorale, ma dagli equilibri elettorali e dal tipo di partiti sfidanti. Una diversa configurazione della proposta elettorale e soprattutto dinamiche geo-elettorali diverse potrebbero mettere in seria discussione in futuro un assetto stabilitosi nel corso di due secoli e retto da partiti nazionali e «forti» recentemente meno in grado di vincere da soli. È quanto verificatosi nel 2010, come visto, ma anche – sebbene con esiti differenziati – l'esito delle recenti consultazioni del 2015. I due partiti maggiori si sono progressivamente ridimensionati, sfidati da un terzo partito: i liberali nel 2010 e i nazionalisti scozzesi nel 2015, che molti consensi hanno sottratto ai laburisti proprio in loro storiche roccaforti. Infine, l'avanzata elettorale dell'Ukip non ha trovato un riscontro proporzionato in termini di rappresentanza, ma la sua eventuale evoluzione e/o consolidamento in alcune aree del Paese potrebbe consentirgli di accedere al Parlamento con una pattuglia di deputati importante.

Tabella n. 29 - Regno Unito: Percentuali di voti e di seggi ottenuti dai due partiti maggiori nelle elezioni per l'«House of Commons» (1945-2015)

Elezioni	LABURISTI	CONSERVATORI	LIBERALI	ALTRI	SEGGI
1945 (voti)	47,8	39,8	9,0	2,4	
1945 (seggi)	61,4	33,3	1,9	3,4	640
1950 (v)	46,1	43,5	9,1	1,3	
1950 (s)	50,4	47,8	1,4	0,3	625
1951 (v)	48,8	48,0	2,5	0,7	
1951 (s)	47,2	51,4	1,0	0,5	625
1955 (v)	46,4	49,7	2,7	1,2	
1955 (s)	44,0	54,8	1,0	0,3	630
1959 (v)	43,8	49,4	5,9	0,9	
1959 (s)	41,0	57,9	1,0	0,2	630
1964 (v)	44,1	43,3	11,2	1,3	
1964 (s)	50,3	48,3	1,4	0,0	630
1966 (v)	47,9	41,9	8,5	1,2	
1966 (s)	57,6	40,2	1,9	0,3	630
1970 (v)	43,0	46,4	7,5	3,2	
1970 (s)	45,7	52,4	1,0	1,0	630
1974 (v)	37,1	37,8	19,3	5,7	

1974 (s)	47,4	46,8	2,2	3,6	635
1974 (v)	39,2	35,8	18,3	6,7	
1974 (s)	50,2	43,6	2,0	4,1	635
1979 (v)	37,0	43,9	13,8	5,4	
1979 (s)	42,4	53,4	1,7	2,5	635
1983 (v)	27,6	42,4	25,4	4,6	
1983 (s)	32,2	61,1	3,5	3,2	650
1987 (v)	30,8	42,3	22,6	4,3	
1987 (s)	35,2	57,7	3,4	3,7	650
1992 (v)	34,4	41,9	17,8	5,9	
1992 (s)	41,6	51,6	3,1	3,7	651
1997 (v)	43,2	30,6	16,7	9,5	
1997 (s)	63,6	25,0	7,0	4,4	659
2001 (v)	40,7	31,7	18,3	9,3	
2001 (s)	62,7	25,2	7,9	4,2	659
2005 (v)	35,2	32,3	22,0	10,5	
2005 (s)	55,2	30,5	9,6	4,7	645
2010 (v)	29,0	36,1	23,0	11,9	
2010 (s)	39,7	47,1	8,8	4,4	650
2015 (v)	30,4	36,9	7,9	24,8	
2015 (s)	35,7	50,9	1,2	12,2	650
Media voti (1945-2015)	39,6	40,7	13,8	5,8	
Media seggi (1945-2015)	47,6	46,3	3,2	3,0	
Media diff. voti-seggi (1945-2015)	-7,9	-5,5	10,6	2,8	

Fonte: Elaborazione dell'autore da web site Electoral Commission.

Tabella 30: Numero effettivo di partiti parlamentari ed elettorali: «House of Commons» (1945-2015)

Elezione	numero di partiti in Parlamento	numero di partiti con voti > 5%	LSq (disproporzionalità di Gallagher)	NEP (v)	NEP (s)	Seggi
1945	14	3	11,62	2,72	2,12	637
1950	7	3	6,91	2,44	2,08	623
1951	7	2	2,61	2,13	2,06	621
1955	6	2	4,13	2,16	2,03	630
1959	6	3	7,3	2,28	1,99	630
1964	6	3	8,88	2,53	2,06	630
1966	7	3	8,44	2,42	2,02	630
1970	12	3	6,59	2,46	2,07	630
1974 febbraio	12	3	15,47	3,13	2,25	635
1974 ottobre	9	3	14,96	3,15	2,25	635
1979	13	3	11,58	2,87	2,15	635
1983	12	4	17,45	3,46	2,09	650
1987	11	3	14,95	3,33	2,17	650
1992	10	3	13,55	3,06	2,27	651
1997	11	3	16,51	3,22	2,13	659
2001	11	3	17,76	3,33	2,17	659
2005	13	3	16,73	3,59	2,46	646
2010	11	3	15,1	3,71	2,57	650
2015	12	4	15,1	3,92	2,53	650
Media (1945-2015)	10,0	3,0	11,9	2,9	2,2	639,5

Fonte: Elaborazione dell'autore da web site Electoral Commission.

Tabella 31. Risultati elettorali per la *House of Commons* 2015 e 2010

2015				2010				diff. 2015-2010		
Partiti/liste	voti assoluti	% (su voti espressi)	seggi	Partiti/liste	voti assoluti	% (su voti espressi)	seggi	voti assoluti	p.p.	seggi
Conservatori	11.300.303	36,9	331	Conservatori	10.703.654	36,1	306	596.649	0,8	25
Laburisti	9.347.326	30,4	232	Laburisti	8.606.517	29,0	258	740.809	1,4	-26
Scottish National Party	1.454.436	4,7	56	Scottish National Party	491.386	1,7	6	963.050	3,0	50
Liberal Democratici	2.415.888	7,9	8	Liberal Democratici	6.836.248	23,0	57	-4.420.360	-15,1	-49
Democratic Unionist Party	184.260	0,6	8	Democratic Unionist Party	168.216	0,6	8	16.044	0,0	0
Sinn Fein	176.232	0,6	4	Sinn Fein	171.942	0,6	5	4.290	0,0	-1
Plaid Cymru	181.694	0,6	3	Plaid Cymru	165.394	0,6	3	16.300	0,0	0
Social Democratic & Labour Party	99.809	0,3	3	Social Democratic & Labour Party	110.970	0,4	3	-11.161	-0,1	0
Ulster Unionist Party	114.935	0,4	2	Ulster Unionist Party	102.361	0,3	0	12.574	0,1	2
Green	1.157.613	3,7	1	Green	285.612	1,0	1	872.001	2,7	0
Ukip	3.881.129	12,6	1	Ukip	919.471	3,1	0	2.961.658	9,5	1
Alliance Party	61.556	0,2	0	Alliance Party	42.762	0,1	1	18.794	0,1	-1
Altri	311.272	1,1	1	Altri	462.639	1,5	2	-151.367	-0,4	-1
Respect - Unity Coalition	9.989	0,0	0	Respect - Unity Coalition	33.251	0,1	0	-23.262	-0,1	0
British National Party	1.667	0,0	0	British National Party	564.321	1,9	0	-562.654	-1,9	0
Totale	30.698.109	100,0	650	Totale	29.664.744	100,0	650	1.033.365	0,0	0
Astensione		33,9		Astensione		34,9			42,8	

Fonte: Elaborazione dell'autore da web site Electoral Commission.

II.2) Il sistema di governo

II.2.1) Difficoltà di trovare una definizione condivisa della forma di governo britannica

La forma di governo britannica viene definita come “modello Westminster”, una forma di governo parlamentare nella quale l'esecutivo è espressione del partito risultato vincitore nelle elezioni politiche alla Camera dei Comuni, è responsabile collegialmente verso la stessa e di conseguenza è da questa dipendente⁵²⁵. È una forma di governo che deriva dalla monarchia costituzionale pura e che, attraverso il passaggio ad una forma classica di governo parlamentare, è pervenuta, in maniera definitiva nel corso del XX secolo, ad una forma maggioritaria.

Il sistema di governo del Regno Unito viene tradizionalmente descritto come caratterizzato da una serie di elementi, tra cui la presenza di governi monopartitici, la sovranità parlamentare, il predominio dell'esecutivo, il bicameralismo asimmetrico, il sistema tendenzialmente bipartitico, il sistema elettorale maggioritario, il governo unitario e centralizzato, la presenza di convenzioni costituzionali, la democrazia esclusivamente rappresentativa, la responsabilità collegiale del governo.

Tuttavia, a partire dal maggio 1997, il Regno Unito ha avviato un processo di trasformazione, di riforme e di cambiamento che ha portato ad introdurre notevoli modifiche alla classica “Costituzione” inglese. Un processo che appare destinato a proseguire.

La lunga stagione di riforme vissuta dal Regno ha spinto commentatori politici e dottrina ad interrogarsi sulla direzione che sta assumendo l'evoluzione della forma di governo. Prima di esaminare il contenuto e le conseguenze delle principali riforme introdotte nell'ultimo ventennio appare necessario ricordare che già a partire dagli anni '60 la dottrina britannica discuteva in merito alla natura della forma di governo, ritenendo che il modello Westminster non potesse descrivere con completezza la sfaccettata realtà politico-costituzionale del Regno. Sono state, quindi, proposte interpretazioni che hanno messo in evidenza particolari aspetti di questa: alcune hanno messo l'accento sul ruolo primario del Primo ministro (“Prime Ministerial Government” o “Presidential Government”), altre sulla partecipazione collettiva di tutti i ministeri nella gestione della guida del sistema costituzionale britannico (modello “Whitehall”), altre ancora hanno messo in particolare evidenza la centralità del Consiglio di Gabinetto come sede decisionale (“Cabinet Government”). Interpretazioni più innovative hanno, poi, preferito ricorrere alla formula “Bureaucratic Coordination” per rilevare l'influenza dei *civil servants* nella gestione del potere o a quella

⁵²⁵A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Bologna, Mulino, 1988, p 15 ss.; R.A.W. Rhodes, *Executives in Parliamentary Government*, in R.A.W. Rhodes, S. A. Binder, B.A. Rockman (a cura di), *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford, Oxford University Press, 2006, 324 s.; O. Massari, *Come le istituzioni regolano i partiti. Modello Westminster e partito laburista*, Bologna, Il Mulino, 1994, 17; G. Pasquino, *Perché e come studiare l'opposizione*, in O. Massari, A. Missiroli, G. Pasquino (a cura di), *Opposizione, governo ombra, Alternativa*, Bari, Laterza, 1990, 3 ss.

“Core Executive”, per sottolineare come l'indirizzo politico sia nelle mani dell'articolata rete di istituzioni che compongono il governo britannico, largamente inteso, tra cui il Primo Ministro, il *Prime Minister's Office*, il Consiglio di Gabinetto e il *Cabinet Office*, i comitati di Gabinetto, la *Bank of England*, i principali ministeri, i deputati più anziani e i gruppi di pressione⁵²⁶.

II.2.2) Le principali riforme introdotte e le loro conseguenze

L'analisi delle principali riforme introdotte nell'ultimo ventennio si colloca, quindi, all'interno di una sfaccettata interpretazione del modello Westminster. Tra queste riforme appare opportuno soffermare la nostra attenzione su quelle che hanno avuto l'effetto di contribuire all'erosione del principio fondante della Costituzione britannica, quello della sovranità del Parlamento da due prospettive, dal basso con la *devolution*, dall'alto con lo *Human Rights Act 1998*. Il principio della sovranità del Parlamento, secondo l'interpretazione del Dicey “vuol dire ne più ne meno che il Parlamento... è titolare, nel sistema costituzionale inglese, del diritto di fare e di disfare qualsiasi atto di legge; e, inoltre, che nessun soggetto organo è legittimato dal diritto di Inghilterra a non tener conto della legislazione parlamentare o a disapplicarla”⁵²⁷. Tale principio comporta, come corollari, sia la necessaria incompatibilità con un testo costituzionale scritto, superiore e rigido, sia l'obbligo per i

⁵²⁶ G. Caravale, *Il governo del Premier nell'esperienza costituzionale del Regno Unito*, Milano, Giuffrè, 1997; G. W. Jones, *The Prime Minister's Power*, in King, A. (ed.) *The British Prime Minister*, London, Macmillan, 1985; J. Hart, 'President or Prime Minister: Convergence or Divergence', in *Parliamentary Affairs* 1991, 208–225; M. Foley, *The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Political Leadership*, Manchester, Manchester University Press, 2000; R. Elgie, 'Core Executive Studies Two Decades On', in *Public Administration* 2001, 64–77; A. Torre, *Poteri del Primo Ministro e organizzazione ministeriale nell'Esecutivo di Tony Blair*, in “Diritto pubblico comparato ed europeo” 2002, 215–253; G. Allen, *The Last Prime Minister*, London, Graham Allen, 2001; R. Heffernan, *Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK*, in *British Journal of Politics and International Relations* 2003, 347–372; M. Foley., *Presidential Attribution as an Agency of Prime Ministerial Critique in a Parliamentary Democracy. The Case of Tony Blair*, in *British Journal of Politics and International Relations* 2004, 292–311; T. Poguntke, P. Webb, (eds), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005; R. Heffernan, 'Why the Prime Minister Cannot Be A President: Comparing Institutional Imperatives in Britain and the US', in *Parliamentary Affairs* 2005, 53–70; R. Heffernan, R., 'Exploring (and Explaining) the Prime Minister', in *British Journal of Politics and International Relations* 2005, 605–620; R. Heffernan, P. Webb, *The British Prime Minister: Much More Than 'First Among Equals'*, in T. Poguntke, P. Webb (a cura di), *The Presidentialization of Politics. A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2007, 26–62; M. Bennister, R. Heffernan, 'Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain's Coalition Government', in *Parliamentary Affairs* 2012, 778–801; K. Dowding, *The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 617–635; M. Foley, *Prime Ministerialisation and Presidential Analogies: A Certain difference in Interpretive Evolution*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 655–662; R. Heffernan, *There's No Need for the '-isation': The Prime Minister Is Merely Prime Ministerial*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 636–645; S. Griffiths, P. Evans, *Constitution by Committee? Legislative Competence Orders under the Government of Wales Act (2007–2011)*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 480–510.

⁵²⁷ A.V. Dicey, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, il Mulino, 2003, 33.

giudici di dare sempre applicazione alle leggi, sia del divieto del Parlamento di vincolare il successivo, approvando leggi non modificabili attraverso il procedimento ordinario.

Per quanto riguarda il primo punto si deve sottolineare che la *devolution*, avviata dalle riforme del partito laburista, ha dato vita ad un processo inarrestabile ed in continua evoluzione. Tale processo, come abbiamo visto, pur avendo percorso strade differenti nelle diverse nazioni del Regno Unito, ha portato a radicare in modo stabile nel contesto costituzionale britannico le istituzioni devolutive, che ormai sono riconosciute dalla dottrina e dalla politica come un *prerequisite* del sistema. Le istituzioni di Scozia, Galles e Irlanda del Nord sono state concepite come prive di sovranità, dato che strettamente dipendenti dalla volontà di Westminster. Una dipendenza che, in questi anni, è apparsa evidente, ad esempio, in Irlanda del Nord, dove il funzionamento del Parlamento di Stormont è stato sospeso tra il 2002 e il 2007, o dal fatto che il Parlamento di Londra ha continuato ad approvare leggi anche nelle materie devolute.

Tuttavia, i cambiamenti stimolati dalla vittoria del No al referendum sull'indipendenza scozzese del 18 settembre 2014 potrebbero aprire una nuova fase nel rapporto tra autorità centrale e ordinamenti devoluti. All'indomani del referendum, infatti, il governo di coalizione ha istituito la *Smith Commission* la quale ha proposto il conferimento di maggior *devolution* e di maggiori poteri alla Scozia. Come dicevamo, tali proposte sono contenute nello *Scotland bill* attualmente in discussione in Parlamento e nelle intenzioni del partito conservatore dovranno essere inserite in un quadro di riforme più ampio che conduca anche alla soluzione dell'*English Question*.

L'attuazione dell'*agreement* della *Smith Commission* ha sollecitato la dottrina e il mondo politico ad interrogarsi sulla compatibilità di alcune proposte con il principio della sovranità del Parlamento. L'ipotesi, ad esempio, di rendere il Parlamento e il governo scozzese istituzioni permanenti, vale a dire di svincolare la loro esistenza dalla volontà di Westminster, dovrà necessariamente essere inteso come una dichiarazione politica, simbolica, temporanea e priva di carattere giuridico. Sottrarre a Westminster anche l'ipotetica e, a tutt'oggi, del tutto remota possibilità di abolire, attraverso una sua legge, il Parlamento di Holyrood significherebbe, infatti, inficiare il principio della sovranità del Parlamento. E la consapevolezza che ogni futura riforma territoriale debba essere approvata tenendo conto degli equilibri e delle conseguenze nell'ordinamento di ciascuna delle altre nazioni del Regno ha spinto molti esponenti della dottrina a ritenere che il cammino intrapreso dalla *devolution* potrebbe condurre inevitabilmente ad avvicinare il Regno ad uno stato federale. Una ipotesi questa che, se realizzata, comporterebbe la necessità di una Costituzione scritta che formalizzasse in modo chiaro i rapporti tra le diverse nazioni.

In relazione, invece, allo *Human Rights Act 1998* (HRA) si ricorda che la legge, incorporando la *European Convention of Human Rights* (ECHR), ha imposto la conformità della legislazione britannica al disposto della carta dei diritti. La legge, entrata in vigore nel

2000, consente ai giudici - nel caso in cui ritengano la legislazione nazionale in contrasto con la ECHR - di emanare una declaratoria di incompatibilità che non incide sulla validità della legge, ma ha il mero scopo di sollecitare governo e Parlamento ad intervenire. La portata dell'atto ha avuto conseguenze molto ampie, dato che ha messo in discussione il corollario del principio della sovranità, vale a dire la necessaria incompatibilità con un testo scritto, superiore e rigido. Da un punto di vista formale il principio della sovranità del Parlamento è salvo, dato che Westminster può anche continuare ad approvare una legge contraria alla ECHR e governo e Parlamento non sono vincolati dalla declaratoria dei giudici, la quale non ha l'effetto di annullare l'atto. Tuttavia, da un punto di vista sostanziale, la portata dell'intervento dei giudici comporta il dovere politico di modificare la legislazione in oggetto. Lo *Human Rights Act* è stato pertanto definito dalla dottrina "substantively constitutional"⁵²⁸.

L'attuale governo Cameron appare intenzionato a modificare la legge del 1998 e a sostituirla con un *British Bill of Rights*, secondo il progetto, illustrato nell'ottobre 2014 nel documento *Protecting Rights in the UK*. Una riforma, questa, dovuta alla forte ostilità del partito conservatore nei confronti della presunta ingerenza nel diritto interno delle sentenze della corte di Strasburgo, ostilità che si inquadra nel forte euroscetticismo del governo. Il Primo Ministro, vinte le elezioni del 7 maggio 2015, ha confermato anche di voler rinegoziare i termini della permanenza britannica nell'Unione europea e di voler indire un referendum nel 2017, il così detto "Brexit" sull'uscita del Regno Unito dall'Unione.

Peraltro le più recenti riforme non hanno toccato soltanto il principio della sovranità del Parlamento, ma anche la stessa struttura delle Camere. In relazione alla riforma della Camera dei Lords, come abbiamo detto, il governo Blair è riuscito ad approvare l'*House of Lords Act 1999* che ha rimosso il 90% dei pari ereditari dalla Camera dei Lords e ha stabilito che ai 92 rimanenti non poteva essere applicato il principio ereditario. La legge doveva essere solo la prima tappa di una più ampia e definitiva trasformazione della Camera alta, ma tutti i tentativi di una riforma radicale della seconda Camera proposti in questi anni sono falliti. Tuttavia a seguito della riforma è cambiato il rapporto con il governo di questa Camera, la quale, grazie alla riduzione dei suoi componenti ha avvertito di poter svolgere un ruolo più significativo rispetto al passato tanto che ha iniziato ad esercitare un significativo controllo sull'esecutivo. Per ben due volte (*Sexual Offences (Amendment) Act 2000* e *Hunting Bill Act 2004*) il governo, infatti, si è trovato costretto a ricorrere ai *Parliament Acts 1911* e *1949* per fare approvare le leggi con il solo voto favorevole della Camera bassa. Ma in diverse occasioni sia il governo laburista, sia quello di coalizione hanno preferito scegliere la via del compromesso, accogliendo gli emendamenti approvati dai Lords o rinunciando ai *bills* contestati. Da ricordare anche è l'opposizione inconsueta dei Lords nei confronti dei progetti di riforme costituzionali annunciati nel *Queen's Speech* del 2003, opposizione che si è concretizzata

⁵²⁸ D. Kavanagh, *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

nell'approvazione di una mozione contraria ad essi, priva di conseguenze sul piano pratico, ma di altissimo valore simbolico.

Tale atteggiamento critico è stato confermato nella legislatura 2010-2015, durante la quale l'assenza di un *manifesto* elettorale proprio del governo di coalizione, approvato dagli elettori, ha avuto la conseguenza di far sentire i Pari svincolati dal rispetto della *Salisbury-Addison Convention*: e ciò ha reso frequenti le bocciature dei progetti governativi ai Lords (vedi tabella 5).

Le principali novità relative alla Camera dei Comuni, poi, consistono in primo luogo in riforme – soprattutto procedurali – dirette ad aumentare la fiducia dell'opinione pubblica verso le istituzioni. La classe politica inglese è stata colpita, infatti, da diversi scandali relativi al finanziamento, alla moralità e alla condotta privata dei parlamentari. Tali scandali – che nel maggio 2009 hanno portato alle dimissioni dello *Speaker* della Camera dei Comuni e al ritiro di molti parlamentari dalla vita politica - hanno avuto un grande impatto sull'opinione pubblica. In questa ottica la Camera dei Comuni ha, innanzi tutto, accettato forme di controllo esterno al suo operato e introdotto, tramite il *Parliamentary Standards Act 2009*, l'*Independent Parliamentary Standards Authority*, organismo indipendente che ha il compito di vigilare sul sistema delle spese dei deputati. Inoltre sono state approvate nuove regole relative alla disciplina delle spese dei partiti e si è tentato, senza tuttavia pervenire ad un accordo, di modificare le modalità di finanziamento dei partiti e delle spese in campagna elettorale. Si ricorda in proposito che nel 2011 il *Committee on standards in public life*, presieduto da Richard Kelly, aveva suggerito una serie di modifiche alla modalità di finanziamento dei partiti e alle spese in campagna elettorale. Tuttavia, pur essendo chiara la necessità di un maggior intervento del finanziamento pubblico al fine di evitare la dipendenza dei partiti dalle donazioni private e gli episodi di corruzione, i partiti non sono ancora riusciti ad arrivare ad un accordo in materia. Inoltre il governo di coalizione Cameron Clegg ha introdotto sia la regolamentazione delle *lobbies* con l'obbligo della loro registrazione, sia il meccanismo di *recall* dei deputati. In merito a questo secondo aspetto si ricorda che la nuova legge approvata nel 2015 ha adattato la pratica del *recall*, nata negli USA a livello statale, alla peculiare realtà politico costituzionale britannica. Il *recall*, infatti, appare maggiormente compatibile con il sistema presidenziale o in quegli ordinamenti dove le elezioni sono fortemente personalizzate, “non-partisan” o prive di meccanismi di controllo, come quello esercitato nel Parlamento inglese dai partiti. Il meccanismo del *recall* per motivi politici avrebbe corso il rischio di condizionare il singolo deputato nell'esercizio delle sue funzioni e pertanto sarebbe stato del tutto incompatibile con il principio del libero mandato e della democrazia rappresentativa. La riforma ha, quindi, introdotto un sistema compatibile con il rispetto dei principi della democrazia rappresentativa e della sovranità del Parlamento,

individuando, come abbiamo visto, tre ipotesi tassative in cui è possibile attivare il *recall*, ipotesi che comportano sempre il filtro del Parlamento⁵²⁹.

Accanto a questo tipo di riforme se ne devono ricordare altre dirette ad attuare quanto proposto dal *Wright Committee* nel 2009 al fine di modernizzare e a snellire i lavori dell'Assemblea. Al riguardo un significativo contributo è stato offerto dal *Backbench Business Committee* il quale ha favorito la collaborazione trasversale tra i deputati dei diversi partiti, svincolandoli dal dovere di seguire le direttive del gruppo e di conseguenza rafforzando il ruolo del Parlamento sul governo.

Non ha avuto, invece, esito positivo l'iniziativa diretta a riformare il sistema elettorale. Uno dei punti chiave dell'accordo di coalizione del 2010 era stato il compromesso relativo al referendum sul sistema elettorale nel quale proporre ai cittadini la sostituzione del *First Past the Post* con il voto alternativo. La modifica del sistema elettorale è da sempre il cavallo di battaglia dei Liberal democratici, la formazione maggiormente penalizzata da un meccanismo *plurality*, mentre i conservatori sono tradizionalmente favorevoli al suo mantenimento. Il *Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011* aveva condotto all'indizione di un referendum (e a prevedere anche la riduzione, da 650 a 600, del numero dei deputati ai Comuni, non ancora attuata per il disaccordo tra i due partiti) che si è tenuto il 5 maggio 2011. Gli elettori britannici sono stati chiamati, quindi, a votare la modifica del sistema elettorale per eleggere i membri della Camera dei Comuni, attraverso il voto alternativo, sistema utilizzato, nei paesi anglosassoni, per scegliere i componenti della Camera dei Comuni australiana. L'*Alternative Vote* permette all'elettore, se vuole, di elencare i candidati in ordine di priorità così che viene eletto il candidato che riesce ad ottenere la maggioranza assoluta dei primi voti. Nel caso in cui nessun candidato ottenga tale maggioranza, si scarta il meno votato e le seconde scelte (o in caso le successive) presenti nella sua scheda sono ridistribuite tra gli altri. Si prosegue così fino a quando uno dei candidati non riesca ad ottenere la maggioranza assoluta, in virtù della redistribuzione dei voti presenti nelle schede degli eliminati. Da un punto di vista tecnico la formula rientra sempre nella famiglia dei sistemi maggioritari, ma è un *majority* a turno unico in collegi uninominali che, rispetto all'attuale *plurality*, garantisce il fatto che per essere eletti serve una maggioranza alta e che il voto dell'elettore non venga "sprecato", con la possibilità di una riallocazione delle preferenze.

Il referendum è stato respinto con 67,9 % dei voti. Al di là del risultato il referendum si segnala perché ha visto i due partiti di governo schierati su fronti opposti, i conservatori per il No e i liberal democratici per il Si: il tema era, infatti, uno dei punti dell'accordo di coalizione su cui si era registrato un *agreement to disagree*.

La sfiducia dei cittadini nei confronti della classe politica tradizionale ha anche provocato incrinature alla forma classica del modello Westminster. Essa può essere annoverata tra i motivi che spiegano il peculiare risultato elettorale delle politiche del 2010,

⁵²⁹ G. Caravale, *Recall dei Comuni ed expulsion dei Lords: il parlamento di Westminster approva le riforme in Quaderni costituzionali* 2015.

che – caso raro nella storia britannica – hanno dato vita ad un governo di coalizione espressione di un'Assemblea dove nessun partito era riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi (*hung parliament*). In questi anni tale disaffezione dell'elettorato si è espressa anche attraverso i risultati delle elezioni locali e di quelle europee che hanno visto emergere partiti diversi dai conservatori e dai laburisti. In particolare alle elezioni europee del maggio 2014 ha vinto l'Ukip, l'*United Kingdom Independence Party* - partito di estrema destra e conservatore, nato nel 1993, e favorevole all'uscita immediata del Regno Unito dall'Unione europea - che si è collocato prima del partito laburista e di quello conservatore. Il risultato è stato sorprendente per il mondo politico britannico perché è la prima volta nell'ultimo secolo che una elezione non viene vinta da uno dei maggiori partiti, ma addirittura da un partito che non aveva alcun rappresentante alla Camera dei Comuni. Senza dubbio la crisi del tradizionale assetto bipartitico è dovuta anche alle trasformazioni della società sempre più eterogenea e frammentata, alla maggior fluidità ideologica presente negli stessi partiti, e all'affermazione di forze politiche locali o regionali. E anche le elezioni del maggio 2015, pur ripristinando un governo monocolore a maggioranza conservatrice, ponendo fine all'anomalia della coalizione, sono state espressione di una società in cambiamento. Esse, infatti, hanno registrato la vittoria, in 56 delle 59 circoscrizioni scozzesi, dello *Scottish National Party* di modo che la nuova Camera dei Comuni esprime per la prima volta una frattura non solo politica, ma territoriale tra l'Inghilterra, dominata dal partito conservatore, e la Scozia monopolio quasi assoluto dello *Scottish National Party* indipendentista⁵³⁰.

E un'ulteriore incrinatura al modello Westminster è venuta anche dal frequente ricorso allo strumento referendario soprattutto a livello locale (Scozia, Galles, Irlanda del Nord, Londra, Assemblee regionali, città), ma anche a livello nazionale (referendum sulla modifica del sistema elettorale, futuro in/out referendum sull'Europa previsto per il 2017). Si ricorda che nel Regno Unito il referendum è stato a lungo considerato un istituto eccezionale, incompatibile con il tradizionale principio della sovranità parlamentare, tanto che, fino agli anni '70 del XX secolo, il Paese era considerato uno degli emblemi della democrazia rappresentativa. A partire da quel periodo, invece, si è cominciato a ricorrere a referendum, soprattutto a livello locale e per la *devolution*. La tradizionale diffidenza verso il referendum si manifesta sia nella mancata definizione della sua natura – dato che alcuni referendum sono stati consultivi, altri pre-legislativi, altri approvativi – sia nell'assenza di una disciplina univoca della materia, tanto che la norma relativa a un *quorum* di votanti per la legittimità della votazione è stata introdotta solo per i referendum di Scozia e Galles del 1979.

⁵³⁰ G. Caravale, "One Nation, One United Kingdom". Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura, in *Federalismi.it* 10/2015, 1-9.

II.2.3) Il dibattito sull'introduzione di una Costituzione scritta

L'esigenza di dare armonia e organicità al complesso di innovazioni costituzionali che, a partire dal 1997, hanno portato a decisivi cambiamenti nel Paese, in particolare riguardo al tipo di Stato, ha spinto la dottrina e il mondo politico a interrogarsi sulla necessità di introdurre una Costituzione scritta nel Regno Unito. Dell'argomento si è interessato, ad esempio, fin dal 2010 il *Political and Constitutional Reform Committee*, anche grazie alla collaborazione con il *Centre for Constitutional and Political Studies* del *King's College* di Londra e al ricco dibattito dottrinale che si è sviluppato sul tema. L'analisi del Comitato parlamentare ha condotto alla pubblicazione di molti ed importanti rapporti. In particolare nel 2014 il Comitato ha individuato tre possibili soluzioni per la formalizzazione delle regole costituzionali: la prima, più blanda, prevede di introdurre un *Constitutional Code*, un documento che sarebbe approvato dal Parlamento, ma che non avrebbe valore di legge, in cui vengano elencate le attuali caratteristiche del sistema di governo e gli attuali principi che regolano i rapporti tra gli organi costituzionali. Maggiormente vincolante è la seconda delle proposte, quella diretta ad approvare un *Constitutional Consolidation Act*. In questo caso si tratterebbe della *consolidation* delle attuali leggi in materia costituzionale e della codificazione delle principali convenzioni. Infine, la terza proposta è quella più radicale e ipotizza l'adozione di una Costituzione scritta. Tuttavia il partito conservatore attualmente al potere non appare favorevole all'introduzione di una Costituzione scritta, anche perché non intende rinunciare all'elasticità della *unwritten constitution*.

Un contributo importante per chiarire le regole e le convenzioni esistenti in materia costituzionale è stato offerto dalla pubblicazione, nell'ottobre 2011 da parte del *Cabinet office*, del *Cabinet Manual. A guide to laws, conventions and rules on the operation of government*. Si tratta di una guida al funzionamento del governo britannico vista dalla prospettiva dell'esecutivo, la quale descrive il funzionamento del sistema istituzionale raccogliendo in un unico testo le principali regole convenzionali, giurisprudenziali e legislative ad esso relative. La particolarità di questa pubblicazione risiede nel fatto che essa proviene dal governo e da alcuni commentatori politici è stata considerata come un passo in avanti verso una Costituzione scritta. Tuttavia il manuale sembra avere una funzione meramente descrittiva, senza comportare ulteriori conseguenze giuridiche o ripercussioni costituzionali.

II.2.4) Inquadramento dell'attuale forma di governo

Le riforme fin qui ricordate e i cambiamenti dell'assetto politico sociale di questo periodo sembrano dimostrare, ancora una volta, l'elasticità del sistema britannico e la sua capacità di adattarsi alle modifiche della realtà contingente e delle dinamiche partitiche.

Dopo il decennio thatcheriano, caratterizzato dalla preminenza del Premier sulla forma

di governo e gli esecutivi guidati da John Major, durante i quali era stata invece ripristinata una forma di governo di Gabinetto, con Blair il sistema, secondo la dottrina, era rientrato nel solco dell'esperienza thatcheriana. I cambiamenti della forma di governo nel decennio Blair non sono stati legati solo alla personalità del Premier e al suo ruolo di *leader* carismatico, ma anche ad alcune modifiche strutturali introdotte all'interno del *Cabinet Office* e del *Prime Minister's Office*, modifiche che hanno portato al rafforzamento dell'apparato di sostegno del Premier e ad accentuare il suo potere di controllo sui ministeri. A ciò si è aggiunto il forte incremento dei consulenti di nomina politica che hanno contribuito ad accrescere il ruolo di coordinamento del Primo ministro.

In realtà l'esperienza del governo Blair risulta non univoca, ma segnata da una linea di ascesa seguita da un'altra di discesa. Mentre in una prima fase si è, senza dubbio, assistito alla presidenzializzazione del sistema e alla riduzione del ruolo del Gabinetto come centro decisionale collettivo, grazie anche alla forte maggioranza di seggi di cui godeva alla Camera dei Comuni, la seconda fase, che si è aperta con l'entrata in guerra in Iraq, ha visto il Premier più debole e "suddito" del suo governo. In effetti le elezioni del 2005 sono state vinte dai laburisti con il solo 36% dei consensi, che la formula elettorale ha tradotto in una maggioranza di 67 seggi alla Camera dei Comuni. Il fatto che il Primo ministro non potesse contare più su una solida maggioranza ha portato, nel novembre 2005, alla prima sconfitta parlamentare di Blair ai Comuni, con 49 laburisti ribelli che hanno votato contro le proposte antiterrorismo contenute nel disegno di legge governativo. Il terzo mandato di Blair ha comportato, quindi, un cambiamento nel rapporto legislativo – esecutivo, con uno spostamento del potere nelle mani del Gabinetto. Tale tendenza è stata pienamente confermata anche quando il partito laburista, nel 2007, ha cambiato leader e Gordon Brown, fino ad allora Cancelliere dello Scacchiere, è divenuto Primo Ministro. Egli ha dato molto spazio da un canto alla centralità del governo di Gabinetto, dall'altro al ruolo del Parlamento, ripristinando una modalità di funzionamento della forma di governo per alcuni aspetti simile a quella presente con John Major.

Fattore decisivo negli anni di governi laburisti per la caratterizzazione della forma di governo è risultato ancora una volta il rapporto leader/premier- partito. Come dimostrato dalla Thatcher, la permanenza in carica anche del Premier più carismatico, dipende dal consenso della maggioranza del partito: quando questo viene a mancare, il Premier non può rimanere al potere. Così è avvenuto nel 1990 con la Thatcher e nel 2007 con Tony Blair. Secondo alcuni esponenti della dottrina, però, le esperienze Thatcher e Blair si sono differenziate per il peculiare rapporto instauratosi nel decennio Blair tra quest'ultimo e Gordon Brown. Il forte potere in campo economico riservato al Cancelliere dello Scacchiere avrebbe portato allo sviluppo di un modello di *premiership* duale, tanto che la dottrina ha parlato di duopolio, duumvirato, o addirittura "dual monarchy"⁵³¹.

⁵³¹ G. Caravale, *Struttura del governo...*, cit..

L'elasticità della forma di governo, poi, è risultata confermata dalle novità legate alle elezioni del 6 maggio 2010 che – come detto - hanno portato all'inusuale situazione di un *hung parliament* e di un governo di coalizione tra due partiti con apparentemente pochi punti in comune. Di conseguenza in questi anni è stato meno decisivo il tradizionale rapporto leader-partito che lega il premier al suo gruppo, dato che David Cameron è stato costretto a mediare non solo con i conservatori, ma anche con il suo vice premier e con il partito da questo guidato. La riduzione della posizione egemone del Premier ha avuto la conseguenza di rafforzare da un canto la collegialità del Gabinetto, dall'altro la centralità del Parlamento come sede decisionale. Sono stati molti in questi anni gli episodi che hanno mostrato la capacità della Camera di essere autonoma nei confronti dell'esecutivo, anche su temi importanti, come la sconfitta parlamentare subita dal governo, nell'agosto 2013, sulla mozione relativa alla guerra in Siria. Tale autonomia si deve anche alla collaborazione trasversale che i *backbenchers* sono riusciti a instaurare tra loro, realizzatasi in parte grazie all'istituzione del *Backbench Business Committee* il quale ha favorito, come si è detto prima, il voto libero dei singoli deputati che si sono sentiti maggiormente svincolati dalle direttive del partito⁵³².

La presenza di un esecutivo “bicefalo” ha comportato, poi, l'introduzione di alcune novità per il funzionamento della forma di governo, tra le quali appaiono particolarmente rilevanti il *Fixed-term Parliaments Act 2011* la legge che ha sottratto dalle mani del Premier il potere di scioglimento anticipato dei Comuni e che – come si è detto - ha contribuito a “blindare” la maggioranza di governo permettendole di durare per l'intera legislatura, nonostante i ricorrenti momenti di crisi. L'affermazione della formula dell'*agreement to disagree*, stilata per disciplinare la convivenza delle due “anime” dell'esecutivo, ha, inoltre, consentito ai due partiti di governo di mantenere spesso distinte le loro posizioni e di agire in deroga al principio della responsabilità ministeriale.

Anche il rapporto tra il governo e la Camera dei Lords è cambiato con la coalizione al potere: come nelle passate legislature sono state molto frequenti alla Camera alta le sconfitte dell'esecutivo, ma durante tale periodo queste sconfitte sono state giustificate dal fatto che i Pari non si sono sentiti vincolati al rispetto della *Salisbury-Addison convention*, dato che l'accordo di governo tra i due partiti è stato un accordo post elettorale non sottoposto all'approvazione preventiva dei cittadini. Peraltro, in questi anni l'esecutivo si è trovato spesso ai Comuni privo dei numeri per ribaltare la volontà espressa dalla *House of Lords*.

A seguito delle elezioni del 7 maggio 2015, che hanno portato alla vittoria della maggioranza assoluta del partito conservatore, appare possibile affermare che sotto molti aspetti il “modello Westminster” ha ripreso a funzionare secondo modalità più tradizionali. È probabile che nell'immediato futuro saranno ripristinati da un canto la preminenza del Primo

⁵³² H. White, *Select Committee under Scrutiny. The impact of parliamentary committee inquires on government*, Institute for government, 2015; G. Caravale, *La fine di una legislatura atipica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 2015, 1-12; Id., *Debolezza dei partiti tradizionali e nuovo vigore del parlamento*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 2013, 1-13.

Ministro nei processi decisionali all'interno dell'esecutivo, con la conseguente riduzione della centralità del Gabinetto, dall'altro il funzionamento classico del principio della responsabilità collegiale di tutti i ministri che, in questi anni, era stato alterato dalla regola dell'*agreement to disagree*. Tuttavia la maggioranza di cui gode il partito conservatore non è così solida (solo 16 seggi) da consentire al Premier di muoversi in modo autonomo dal suo partito e i *backbenchers* conservatori sono forti dell'esperienza della scorsa legislatura. Pertanto gli effetti della libertà del Parlamento rispetto all'esecutivo e della sua ritrovata centralità decisionale affermatasi grazie alla peculiare congiuntura 2010-1015 potrebbero ancora proseguire nell'attuale legislatura.

III) Focus tematici

III. 1) I meccanismi di raccordo tra amministrazione centrale e amministrazioni devolute

I rapporti tra l'amministrazione centrale e le amministrazioni devolute si basano soprattutto su regole convenzionali non giuridicamente vincolanti che prendono il nome di concordati (*concordats*). Essi si fondano sul *Memorandum* di intesa generale (*Memorandum of Understanding*) tra le quattro amministrazioni redatto nel settembre 2012 il quale fissa alcuni principi che devono ispirare i rapporti tra gli esecutivi, vale a dire quelli della cooperazione, collaborazione e consultazione su tutte le materie di interesse comune, nel rispetto della *confidentiality*. Si tratta di un documento che rappresenta solo una dichiarazione di intenti, senza nessun valore giuridico che è completato da quattro *Concordats*: quello *on Co-ordination of European Union Policy Issues, Financial Assistance to Industry, International Relations e Statistics*. Inoltre vi sono diversi accordi bilaterali e multilaterali tra gli esecutivi devoluti e quello nazionale.

Anche se la maggior parte dei rapporti tra le amministrazioni sono bilaterali è stato istituito anche un *Joint Ministerial Committee* come organo consultivo e non esecutivo, le cui decisioni non sono vincolanti. Esso è presieduto dal Primo Ministro britannico o un suo rappresentante, dai Ministri per Scozia, Galles e Irlanda del Nord e dai rappresentanti dei governi scozzese, gallese e nord irlandese. Possono partecipare anche i ministri competenti. Esso è suddiviso in due sottocomitati: a) JMC (Domesti) responsabile per le questioni interne di interesse comune; b) JMC (Europe) competente a discutere sulle questioni europee. Il *Joint Ministerial Committee* ha lo scopo di favorire la collaborazione tra le amministrazioni, e appianare le diverse posizioni dei governi. Lo *Statement of Funding Policy* pubblicato dal tesoro, infine, chiarisce le regole relative alla distribuzione dei finanziamenti per Scozia, Galles e Irlanda del Nord.

Il sistema sarà oggetto di riforma nel corso della presente legislatura secondo quanto previsto dall'accordo della *Smith Commission* al par. 30. Nelle parole dell'accordo il nuovo *Memorandum* dovrà "(a) lay out details of the new bilateral governance arrangements which will be required to oversee the implementation and operation of the tax and welfare powers to be devolved by way of this agreement... (b) provide for additional sub-committees within the strengthened JMC structure beyond the current sub-committees. New sub-committees could include, but need not be limited to, policy areas such as home affairs; rural policy, agriculture & fisheries; or social security/welfare".

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

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

In virtù del fatto che nel Regno Unito non esiste una Costituzione scritta, non esistono disposizioni aventi rango formalmente costituzionale che riguardino i partiti politici. Essi trovano ragion d'essere per la loro fondazione nel diritto di associazione⁵³³.

A partire dal II dopoguerra, il sistema britannico si è basato principalmente sul bipartitismo, in ragione del fatto che alla guida del Paese si sono alternati due partiti, posti agli antipodi: il partito laburista e il partito conservatore, sebbene non siano gli unici a competere nell'arena politica⁵³⁴.

Nell'ordinamento inglese, i partiti sono privi di personalità giuridica (*no legal personality*) e dunque sono equiparabili ad organizzazioni volontarie (*voluntary associations*) ovvero ad organismi privati che esercitano funzioni pubbliche (*private law association*) e, a tal ragione, trovano regolazione nel diritto privato.

A prescindere da ciò e secondo quanto ribadito in molteplici occasioni, i partiti politici sono considerati le fondamenta della forma di governo parlamentare perché riconosciuti come "la principale forza che muove le istituzioni di governo"⁵³⁵.

I partiti politici, tradizionalmente considerati un'emanazione dei gruppi parlamentari, sono gerarchizzati e dotati di norme interne – più rigide per i *Labour*, più fluide per i *Conservative* – che, nel loro complesso, sarebbero equiparabili a degli Statuti (la cd. *Constitution* per i conservatori⁵³⁶ e la *Rule Book* per il partito laburista) e la necessità di

⁵³³ Nel Regno Unito, sebbene vi sia un diritto costituzionale senza una Costituzione scritta, diverse sono le convenzioni e le leggi relative alla materia costituzionale, tra cui è possibile ricordare: la *Magna carta* del 1215; il *Bill of Rights* 1689; l'*Act of Settlement* 1700; il *Treaty of Union* 1706; i *Parliament Acts* 1911 e 1949; lo *Scotland Act 1998*; il *Government of Wales Act 1998*; *Northern Ireland Act 1998*; il *Constitutional Reform Act 2005* e il *Fixed Term Parliament Act 2011*. Per un approfondimento, cfr. Mattei, U., *Il modello di Common Law*, Giappichelli, Torino, 2014. La libertà di associazione è stata sottoposta a limitazioni con l'approvazione del *Terrorism Act* del 2000.

⁵³⁴ Oltre ai summenzionati partiti è possibile ricordare: i *Liberal-Democrats*, terzo partito per numero di preferenze dal 1992, il *Democratic Unionist Party* e lo *Scottish National Party*, particolarmente radicati a livello locale. Le elezioni del 2010 e del 2015 hanno rappresentato una novità: se da un lato le elezioni del 2010 non hanno portato ad una maggioranza assoluta, ma ad uno dei pochissimi casi di *Hung Parliament* – comportando dunque la costituzione di un esecutivo di coalizione –; dall'altro, quelle del 2015 hanno visto un rafforzamento non solo dei Conservatori che hanno ottenuto 330 seggi, ma – contro ogni previsione – anche degli indipendentisti scozzesi (SNP).

⁵³⁵ Cfr. Memorandum of Dissent to the Kilbrandon Reportage, Cmnd 5460 - 1 1973, para 311.

⁵³⁶ Appare doveroso precisare che l'espressione "*Conservative Party*" fa riferimento al gruppo parlamentare e non al partito. Per quanto riguarda invece i Laburisti, con la dizione *Labour Party* si fa riferimento al partito, mentre per indicare il gruppo parlamentare si utilizza la dizione "*Parliamentary Labour Party*" (PLP). Cfr.

procedere ad una loro registrazione è intervenuta solo nel 1998 con il *Registration of Political Parties Act*, poi modificato nel 2000 con il *Political Parties, Elections and Referendum Act 2000* (PPERA).

Grazie a tale disciplina, che non introduce una definizione di partito, si è intervenuti nel merito della questione prevedendo l'introduzione di un registro⁵³⁷, che sebbene non comporti l'acquisto della personalità giuridica, prevede la registrazione tramite la compilazione di un modulo apposito in cui devono essere specificati: il nome del partito, la sede, i nominativi delle tre cariche principali, ossia quello del leader, del responsabile delle designazioni (*nominating officer*) e del tesoriere (*treasurer*). Una volta compilato, il modulo deve essere trasmesso alla Commissione elettorale in combinato con l'indicazione del simbolo e del documento relativo alla struttura finanziaria del partito⁵³⁸. La Commissione non solo è competente nella fase elettorale e in quella di registrazione dei partiti, ma anche in quella di controllo della gestione finanziaria, nonché in materia di pubblicità politica sui principali *media*. Ad essa spetta altresì l'erogazione dei finanziamenti pubblici in occasione di iniziative di politica generale adottate dai partiti e previste dai loro programmi.

Inoltre, la normativa è integrata dalla parte II e dall'Allegato 4 del PPERA, che sancisce la necessaria identificazione dei funzionari responsabili nell'assicurare gli obblighi e gli adempimenti previsti. Qualora il partito dovesse incorrere in violazioni delle disposizioni, tali funzionari non saranno considerati responsabili, ma le procedure di condanna e le eventuali sanzioni saranno esperite nei confronti del partito.

Appare doveroso precisare che la registrazione non è una condizione necessaria per partecipare alle elezioni – elezioni politiche generali, Parlamento europeo, Parlamento scozzese, Assemblea nazionale gallese, Assemblea dell'Irlanda del Nord e consigli locali – o per svolgere attività politica e propaganda, ma la mancata registrazione comporta dei meri svantaggi di natura economica e politica. Difatti, i partiti che scelgono di non iscriversi nel registro possono presentarsi alle elezioni, ma i candidati presentati vengono inseriti nella scheda elettorale come indipendenti, e dunque non riconducibili al partito di riferimento; ovvero non possono partecipare alle arene politiche trasmesse in televisione (art. 37 PPERA); o avere accesso all'assistenza finanziaria.

Caravale, G., *Il finanziamento della politica in Gran Bretagna*, in Lanchester, F., *Finanziamento della politica e corruzione*, Giuffrè, Torino, 2000.

⁵³⁷ Il *Register of Companies* previsto dal *Registration of Political Parties* del 1998 È stato poi sostituito da due nuovi registri: il "*The Great Britain register*" per i partiti che partecipano alle elezioni in Inghilterra, Scozia e Galles e il "*The Northern Ireland register*" per i partiti che intendono partecipare alle principali competizioni in Irlanda del Nord.

⁵³⁸ L'Allegato 4 del PPERA prevede che nella richiesta di iscrizione nel registro debbano essere indicati: il nome del partito, la sede o un indirizzo postale, l'indirizzo personale dei suoi esponenti principali, lo schema di struttura finanziaria, etc. Inoltre, è necessario allegare copia dello statuto al fine di consentire alla Commissione elettorale di verificare l'attendibilità tra le disposizioni finanziarie indicate nello schema di struttura finanziaria e la struttura stessa del partito.

Qualora la Commissione rifiuti la registrazione del partito o di un simbolo, deve addurne adeguate motivazioni che non sono soggette ad impugnativa, sebbene il partito coinvolto possa rivolgersi per *judicial review* all'*Administrative Court*.

Di recente, il PPERA è stato sottoposto ad una profonda serie di modifiche ed integrazioni, di cui le più consistenti risultano essere quelle introdotte nel 2006 con l'adozione del *l'Electoral Administration Act*, particolarmente emendativo delle disposizioni relative alla registrazione, quali ad es. le modalità di richiesta di registrazione.

A livello endogeno, i partiti sono liberi di adottare qualsiasi strutturazione: federalista ovvero centralista, ma in entrambi i casi questa deve essere opportunamente dichiarata nello schema di regolamentazione finanziaria, al fine di comprendere se le eventuali sezioni periferiche siano responsabili a livello contabile. Dunque, le verifiche compiute dalla Commissione elettorale vengono effettuate solo in considerazione di profili contabili e organizzativi.

Al vertice del partito è posto il leader, che nel partito conservatore assume un ruolo più incisivo, anche in considerazione del potere di nomina che esercita nei confronti dei più stretti collaboratori (ad es. nomina il Presidente e i membri del *Conservative Central Office*) e, nel caso in cui il partito si trovi all'opposizione, del potere di nomina dei membri dello *Shadow Cabinet*.

Al di fuori dell'Istituzione parlamentare, sia i conservatori che i laburisti – così come i partiti minori – sono strutturati in una serie di organismi: il partito conservatore, accanto al summenzionato *Central Office*, è strutturato nella *National Union of Conservative and Unionist Association* (l'insieme di tutte le sezioni locali che ha il compito di selezionare i candidati) cui sono affiliate le *Constituencies Associations* (che raccolgono i fondi per il partito); mentre il partito laburista è composto dalla *Constituency Labour Parties*, è dotato di un esecutivo nazionale (il *National Executive Committee* – NEC) e si riunisce periodicamente nel congresso (the *Labour Party Conference*) e nel forum politico nazionale (*National policy forum*)⁵³⁹.

Entrambi i partiti *ivi* analizzati hanno previsto a livello statutario un sistema sanzionatorio da applicare nei confronti di quei membri che violano le regole dello statuto ovvero assumono condotte che possono arrecare danno al partito. Il partito conservatore nomina un dirigente che ha il compito di far rispettare le norme statutarie per le fattispecie rientranti nel primo caso ed un Comitato disciplinare competente nel trattare i gravi casi di dissenso politico endogeno. Nel partito laburista, invece, le azioni disciplinari (proporzionate in base della gravità della violazione) sono inflitte dal *National Constitutional Committee*.

⁵³⁹ Per un approfondimento, cfr. Caravale, G., *Il finanziamento della politica in Gran Bretagna*, in Lanchester, F., *Finanziamento della politica e corruzione*.

III.2.2) La disciplina del finanziamento

Anche al fine di evitare la dipendenza dei partiti dalle donazioni private e i numerosi episodi di corruzione che spesso emergono⁵⁴⁰, il Legislatore ha sentito l'esigenza di integrare la disciplina fondamentale prevista dal "*Rapresentation of the people Act*" del 1983, attraverso l'introduzione di disposizioni relative alla registrazione obbligatoria, ritenendola un passo necessario per poter procedere alla previsione di un finanziamento pubblico dei partiti e alla disciplina della propaganda elettorale a livello nazionale, sebbene l'intervento dello Stato sia particolarmente esiguo in questo settore. Difatti, il contributo pubblico si esaurisce in due tipologie essenziali: da un lato i cd. *Policy development grants*,⁵⁴¹ ossia contributi cui possono aver accesso tutti i partiti politici, che consistono in servizi, agevolazioni ed esenzioni per lo sviluppo del programma politico⁵⁴²; e i contributi in denaro, cui possono avere accesso solo i partiti che costituiscono l'opposizione, la cui *ratio* è assimilabile ad una sorta di compensazione dei vantaggi di cui beneficia la maggioranza. Tali contributi, definiti "*Short money*"⁵⁴³ – articolati in contributi (*financial assistance*) per lo svolgimento dell'attività parlamentare, per le spese di viaggio e le dotazioni per l'ufficio del leader dell'opposizione – sono erogati dalla *Electoral Commission*⁵⁴⁴ sulla base di una serie di criteri determinati dall'*Elections Order* del 2006 recante modifiche all'*Election (Policy Developments Grants Scheme) Order* del 2002.

⁵⁴⁰ Gli episodi del maggio 2009 hanno dimostrato le eccessive lacune del sistema del finanziamento ai partiti politici, tanto che conservatori, laburisti e liberal-democratici hanno cercato di raggiungere un accordo in seguito sfumato. Cfr. Caravale, G., *Debolezza dei partiti tradizionali e nuovo vigore del Parlamento*, in *Cronache costituzionali dall'estero*, maggio-agosto 2013 Nomos 2-2013.

⁵⁴¹ Art. 12 del PPERA.

⁵⁴² Tra queste è possibile menzionare i *party election broadcasts* e i *party political broadcasts*, ossia spazi radiotelevisivi gratuiti messi a disposizione durante le elezioni (i primi) e durante la legislatura (i secondi), disciplinati dal *Broadcasting Act* del 1990 e dal *Communications Act* del 2003, e distribuiti sulla base del metodo proporzionale dal *Committee of Party Political Broadcasting*. A questi servizi si affiancano le agevolazioni derivanti dall'esenzione dei servizi postali per la propaganda elettorale e la concessione di spazi in edifici pubblici per riunioni e incontri.

⁵⁴³ Il termine *Short Money* deriva da Edward Short, leader laburista alla Camera dei Comuni che nel 1975 propose l'introduzione di tale tipologia di contributo. Tale contributo, erogato al partito che abbia almeno due o un deputato e abbia ottenuto almeno 150.000 voti, è disciplinato da una risoluzione della *House of Commons* del 1999 (poi modificata nel 2006). Per determinare la cifra esatta si moltiplica il numero di seggi che il partito ha ottenuto alla Camera per una quota predeterminata di sterline. La cifra risultante da questa operazione si somma al risultato di una seconda operazione che consiste nel dividere il numero dei voti ottenuti dal partito per 200 e moltiplicarlo per una quota di sterline prefissata. Anche alla *House of Lords* è previsto un istituto analogo, ossia il "*Cranborne Money*", disciplinato da una risoluzione del 30 luglio 2002.

⁵⁴⁴ La [Electoral Commission](#), introdotta dal PPERA e composta da 9 membri proposti dallo *Speaker's Committee* (ossia la Commissione parlamentare presieduta dal Presidente della *House of Common*), formalmente nominati dalla Regina, si caratterizza per essere un organo indipendente e al tempo stesso responsabile del proprio operato dinnanzi al Parlamento. Le sue principali funzioni riguardano: la verifica dell'opportuna ed obbligatoria registrazione dei partiti presso la commissione stessa, la pubblicazione di un rapporto sulle elezioni, l'esame della normativa e la relativa prassi riguardo elezioni e referendum, la presentazione di un rapporto annuale relativo alle proprie attività svolte, etc. Eccezion fatta per quanto riguarda il referendum, la Commissione non è responsabile – come invece accade in numerosi paesi – della gestione delle elezioni.

Oltre a questi contributi, il sistema inglese prevede ulteriori elargizioni erogate a favore del *Leader of the Opposition*, dell'*Opposition Chief Whip*, in virtù del ruolo che essi sono chiamati a ricoprire.

Per quanto attiene invece al finanziamento privato, ossia la fetta di contribuzione che ha una maggiore incidenza sull'attività politica dei partiti – in quanto costituisce circa il 90% dell'intero finanziamento –, la disciplina è particolarmente recente. Difatti, nel 2000 è stato approvato il già citato *Political Parties, Elections and Referendums Act*, finalizzato ad assicurare il massimo grado di trasparenza alle sovvenzioni private e che consiste principalmente in donazioni e contributi elargiti da finanziatori appartenenti al mondo dell'industria, del commercio, della finanza e delle organizzazioni sindacali (queste ultime sono legate in particolar modo al Labour Party).

La normativa, dapprima modificata nel 2006 con l'*Electoral Administration Act* e poi con il *Political Parties and Elections Act 2009*, ha istituito la *Electoral Commission* – organo preposto a vigilare e operare controlli – ed ha introdotto: gli oneri di registrazione spettanti ai partiti politici sopramenzionati, gli obblighi contabili ed inoltre sono stato istituiti controlli approfonditi sulle donazioni ai partiti e ai loro membri, etc.

Il PPERA ha avuto il merito, inoltre, di disciplinare in maniera particolarmente dettagliata le fattispecie relative non solo alle donazioni ricevute dai partiti e dai singoli candidati, ma anche alle spese elettorali sostenute, introducendo una distinzione tra: “*campaign expenditure*”, “*controlled expenditure*” e “*election expenditure*”. Le donazioni che superano una soglia predeterminata devono provenire da donatori considerati “ammissibili”, altrimenti devono essere restituite al donatore stesso ovvero alla Commissione elettorale, qualora non si conosca la fonte, entro il termine di 30 giorni. Tutte le donazioni devono essere comunicate, con un intervallo di tre mesi, alla Commissione elettorale – specificando sia il donatore, sia la somma ricevuta – che le inserisce in un apposito registro soggetto a regime di pubblicità.

Per quanto attiene i limiti di spesa, invece, essi sono articolati in due tipologie, sottoposte obbligatoriamente a rendicontazione: un limite relativo al periodo della campagna elettorale cd. breve e un limite per il periodo che precede la campagna elettorale cd. lunga. Ai predetti è stato aggiunto nel 2009 il *precandidacy expenditure limit*, applicabile negli ultimi cinque mesi della legislatura⁵⁴⁵.

Come visto finora la disciplina relativa al finanziamento risulta essere particolarmente approfondita, ma a seguito della pubblicazione del proprio rapporto – intitolato *Deal or No*

⁵⁴⁵ Il limite di spesa attualmente vigente per l'elezione di un candidato al Parlamento di *Westminster* è pari a 7.150 sterline, a cui vanno aggiunti 7 o 5 *pences* per ciascun elettore (la variazione dipende dalla tipologia di collegio: area urbana – *borough* – ovvero rurale – *county constituencies* –); il limite è altrimenti di 100.000 sterline per i candidati ad elezioni suppletive. Al fine di assicurare in maniera concreta la trasparenza, con le disposizioni relative ai limiti di spesa è stato introdotto un obbligo spettante in capo ai candidati, ossia quello di nominare un agente elettorale, tra i cui compiti emerge quello di depositare il rendiconto alla Commissione elettorale entro 35 giorni dalla proclamazione del risultato. Cfr. Servizio studi della Camera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna* (A.C. 4826-A e abbinate), n. 29, 30 maggio 2012.

Deal: How to put an end to party funding scandals – lo scorso febbraio l'*Electoral Reform Society* ha avanzato l'ipotesi di introdurre un limite ulteriore alle donazioni e alle spese in campagna elettorale e, al tempo stesso, ha proposto di aumentare le forme di finanziamento pubblico⁵⁴⁶. Sarà dunque la nuova legislatura, nata dalle elezioni tenutesi lo scorso 7 maggio, a porre in essere i futuri sviluppi sul tema.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

- [Representation of the people Act](#) (1983)
- [Registration of Political Parties Act](#) (1998)
- [Political Parties, Elections and Referendum Act](#) (2000)
- [The Elections \(Policy Development Grants Scheme\) Order](#) 2006
- [Electoral Administration Act](#) (2006)
- [Political Parties and Elections Act](#) (2009)

III.3) La rappresentanza di genere

In virtù del fatto che nel Regno Unito non esiste una Costituzione scritta, il principio di uguaglianza non ha ricevuto tutela a livello costituzionale, bensì ha trovato regolamentazione dapprima con l'*Equal Pay Act* del 1970 e successivamente con il *Sex Discrimination Act* del 1975⁵⁴⁷. Da allora e negli anni successivi, sono state intraprese una serie di azioni positive di promozione ed intervento finalizzate all'introduzione delle quote di genere, non tanto a livello normativo, quanto piuttosto in seno ai partiti politici e quindi del tutto volontaristiche⁵⁴⁸. Difatti, i partiti sono autonomi nell'adottare tali quote e quindi possono decidere di rispettare in minima parte il requisito.

In particolar modo, portavoce della questione femminile si è fatto il partito dei laburisti che, tra il 1993 e il 1996, ha fatto ricorso al cd. *all woman shortlist* (AWS) – ossia una lista preselezionata di candidate da posizionare sia nei seggi ritenuti “sicuri”, sia nei seggi ottenuti con uno scarto minimo di voti–, con l'obiettivo di presentare la candidatura di alcune donne nei vari collegi elettorali uninominali, se non addirittura di ottenere l'elezione all'interno dei collegi di radicata tradizione laburista.

⁵⁴⁶ G. Caravale, *La fine di una legislatura atipica*, in *Nomos* 2015.

⁵⁴⁷ Tali normative sono state modificate di recente con il *Equality Act* approvato nell'aprile del 2010.

⁵⁴⁸ Sebbene il Parlamento inglese si componga di due Camere, solo la Camera bassa (*House of Commons*) è elettiva.

Tale azione, che ha avuto effetti particolarmente incisivi sulle elezioni del 1997 perché ha visto la vittoria del *Labour Party* e al tempo stesso un aumento della percentuale delle candidate elette⁵⁴⁹, è però stata dichiarata illegittima (*unlawful*) dall' "*Industrial Tribunal*" di *Leeds*, in ragione della violazione del *Sex Discrimination Act* del 1975, che esclude la presentazione di liste che risultino essere discriminatorie nei confronti di entrambi i sessi e quindi, nel caso citato, a totale discapito del sesso maschile⁵⁵⁰.

Nel periodo immediatamente successivo, al fine di aggirare tale dichiarazione di illegittimità, i partiti hanno fatto ricorso a diverse strategie, quali ad es. il "*twinning*" e lo "*zipping*", adottate nel momento in cui avrebbero dovuto essere predisposte le liste da presentare alle elezioni per le Assemblee della Scozia e del Galles del 1999. Se da un lato il sistema del "*twinning*", che si basa su un efficiente meccanismo di candidature gemelle (uomo-donna) per selezionare i candidati da posizionare nelle circoscrizioni elettorali, è stato utilizzato dal partito laburista nelle prima elezione del Parlamento scozzese e dell'Assemblea nazionale del Galles del 1999 ed ha comportato notevoli risultati, consentendo l'elezione del 37,2% di donne in Scozia e del 41,7% in Galles⁵⁵¹; dall'altro, il sistema dello "*zipper system*" è basato invece sul principio dell'alternanza tra candidature uomo-donna ed è stato utilizzato per le elezioni europee⁵⁵².

Alle suddette elezioni, ha fatto seguito l'adozione del *Sex discrimination (election candidates) Act* (2002) – relativo alle elezioni per la *House of Commons*, a quelle per il Parlamento europeo, a quelle per il Parlamento scozzese, all'Assemblea nazionale del Galles e per alcune elezioni locali –, attraverso cui è stata prevista la reintroduzione delle summenzionate AWS, fino al 2015, termine di tempo ulteriormente esteso fino al 2030 grazie all'*Equality Act* adottato nel 2010 (art. 105).

Il partito laburista è stato però l'unico partito che ha deciso di avvalersi nuovamente del sistema AWS, prefiggendosi come obiettivo l'elezione di almeno il 35% di donne. Sebbene tale risultato non sia stato raggiunto, la rappresentanza delle donne elette alla *House of*

⁵⁴⁹ Nello specifico, la percentuale di donne elette è raddoppiata nel corso degli anni, passando da un 9,2% durante le elezioni del 1992 ad un 19,8% con le elezioni del 2005. Cfr. House of Commons Library, [Women in the House of Commons: Background Paper](#).

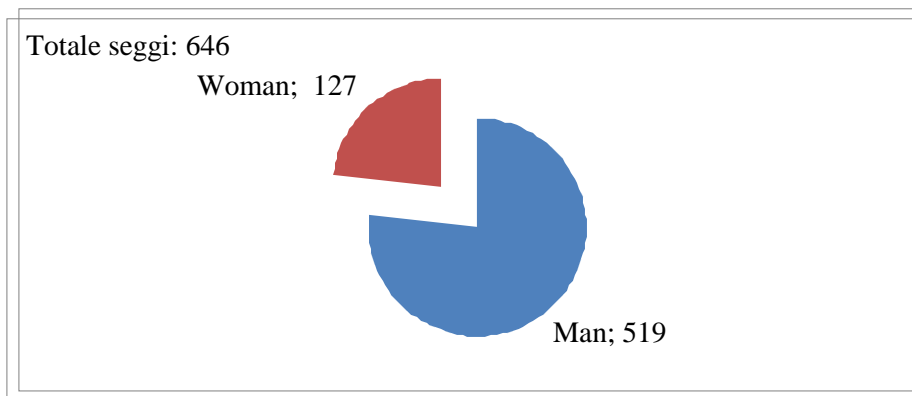
⁵⁵⁰ *Jepson v. Labour Party*, 1996 IRLR 116 7

⁵⁵¹ Le candidature "gemelle" (per ogni partito un uomo e una donna candidati per lo stesso seggio), consentirebbero di non disperdere i voti del partito, eleggendo, all'interno dello schieramento politico che ha ottenuto complessivamente più voti in quel seggio, il candidato o la candidata che ha ricevuto maggiori preferenze. Carlassare, L., *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in Bimbi, F., Del Re, A. (a cura di), *Genere e democrazia* Rosenberg&Sellier, Torino, 1997. Tale meccanismo è ritenuto vantaggioso o comunque utile per l'elezione delle donne qualora non vi siano parlamentari uscenti ricandidabili, ossia "quando non vi siano posizioni di potere già consolidate". A tale sistema, infatti, non si è fatto ricorso durante le elezioni successive del 2003, anche in ragione del fatto che l'obiettivo era stato oramai raggiunto: per esempio, le donne elette al Parlamento scozzese furono pari al 39,5%, mentre in Galles arrivarono addirittura a costituire la metà, ossia il 50%. Cfr. Brunelli, G., *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2006, pagg. 81 e ss.

⁵⁵² Quest'ultimo meccanismo, che era stato inizialmente utilizzato dai liberaldemocratici, è stato abbandonato seppur abbiano mantenuto l'obiettivo di presentare alle elezioni del 2005 un numero di donne candidate che fosse pari al 40%, soprattutto per quanto riguarda i cd. "*winnable seats*".

Commons è stata pari al 20%, con tangibili differenze tra i tre maggiori partiti: i laburisti sono riusciti a far eleggere una quota di donne pari al 28%, i liberaldemocratici una quota pari al 16%, mentre il risultato dei conservatori è stato più modesto (solo il 9%)⁵⁵³. Tali risultati devono comunque essere letti in ragione di tre considerazioni conclusive: la composizione delle liste elettorali presentate dai maggiori partiti politici si basa sulle differenze tangibili che li caratterizzano, dunque alcuni di questi sono restii all'introduzione delle quote di genere; il sistema inglese si basa sul cd. *first-past-the-post* (Fptp) e, dunque, in ogni circoscrizione si elegge un solo parlamentare, ossia quello che prende più voti⁵⁵⁴; infine, il mancato rispetto delle misure rivolte a promuovere l'eguaglianza tra i sessi nella selezione delle candidature – che si ricorda non sono quote prescrittive ma del tutto volontarie – non comporta sanzioni di alcun genere.

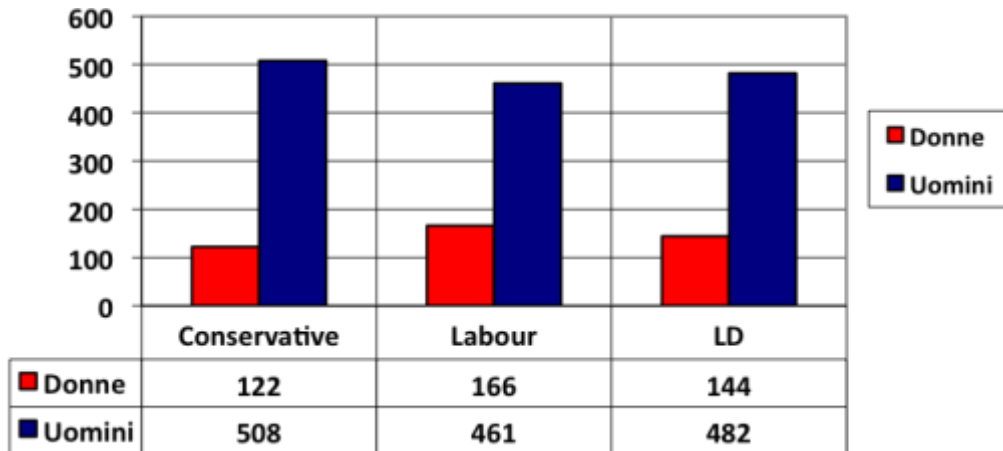
Tabella 32a : *House of Commons* - elezioni 2005



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai [Bollettini ufficiali](#)

⁵⁵³ Sulla chiusura del partito conservatore rispetto all'argomento *ivi* trattato, ha giocato un ruolo fondamentale David Cameron, eletto nel 2006 leader del partito. Nel discorso tenuto in occasione dell'accettazione dell'incarico ha sottolineato l'importanza delle politiche finalizzate ad assicurare un'equa rappresentanza di genere, tanto avanzare l'ipotesi di ricorrere ad una lista prioritaria per gli aspiranti candidati basata su una proporzione pari al 50:50 tra uomini e donne.

⁵⁵⁴ Appare doveroso sottolineare che è stato riscontrato come nei sistemi elettorali maggioritari semplici o a doppio turno, sia più difficile far eleggere candidati di sesso femminile, soprattutto nelle circoscrizioni dove si vota per l'assegnazione di un solo seggio.

Tabella 32b: Numero di candidate e candidati per partito – House of Commons elezioni 2005⁵⁵⁵

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/parliament-and-women/>

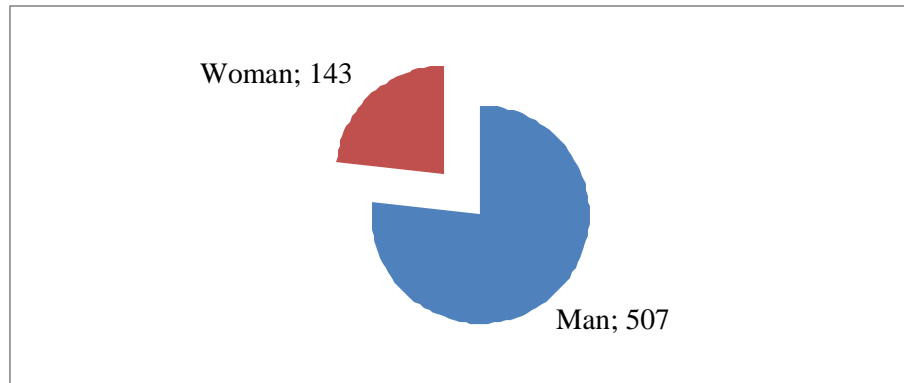
Commento a tab. 32a e b: L'elezioni generali che hanno avuto luogo il 5 maggio 2005 hanno visto la vittoria dei laburisti, che hanno ottenuto 355 seggi (35,2%) su un totale di 646, mentre i conservatori e i liberal-democratici hanno ottenuto rispettivamente 198 (32,4%) e 62 (22,0%) seggi⁵⁵⁶.

Le donne elette all'*House of Commons* sono state dunque 127 (ossia il 19,7%), di cui 98 laburiste elette grazie al sistema dell'AWS; mentre le conservatrici elette sono state solo 17 (rispetto alle 122 candidate presentate).

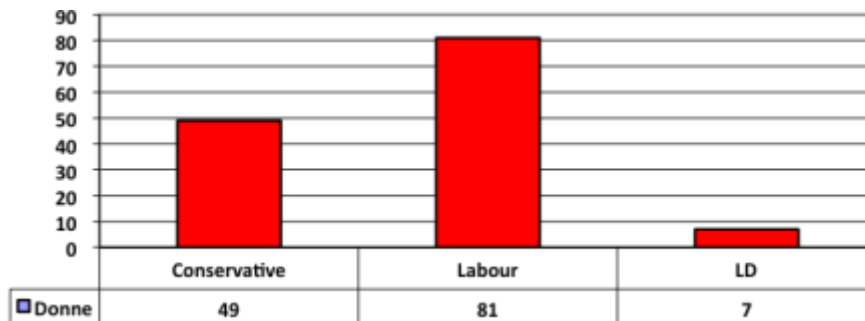
Relativamente alla presenza delle donne alla *House of Lords*, questa è stata pari al 18,9% (ossia 142 donne su un totale di 751 membri).

⁵⁵⁵ Per un approfondimento dettagliato sulle elezioni del 2005, cfr. [Research Paper 05/33 17 MAY 2005 General Election 2005, Final edition](#) 10 March 2006, consultabile on line. Si ricorda che l'*House of Commons* è la sola Assemblea dove i parlamentari sono eletti.

⁵⁵⁶ Rispetto ai risultati delle elezioni del 2001 i laburisti hanno perso 47 seggi, i conservatori ne hanno ottenuti 33, mentre i liberal-democratici ne hanno guadagnati 11.

Tabella 33a: House of Commons- elezioni 2010

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/parliament-and-women/>

Tabella 33b: Numero di candidate elette per partito - House of Commons- elezioni 2010⁵⁵⁷

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/parliament-and-women/>

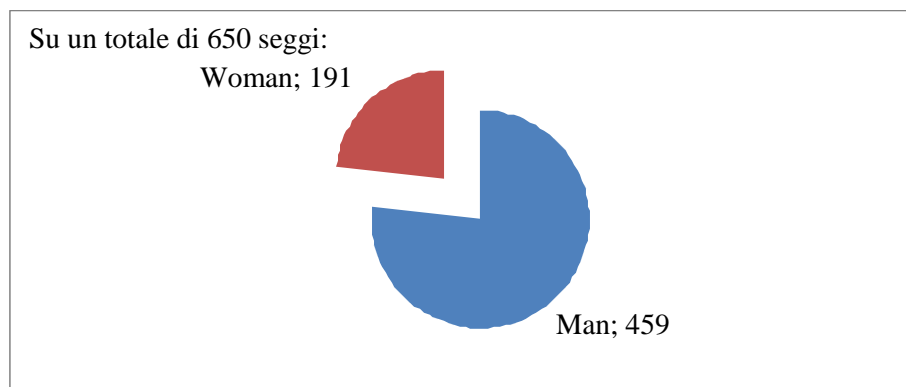
Commento a tab. 33a e b: Le elezioni del 2010 hanno rappresentato una novità in ragione del fatto che nessun partito ha ottenuto la maggioranza assoluta. I conservatori hanno ottenuto 306 seggi (riuscendo ad guadagnarne 96 in più rispetto alla precedente tornata elettorale),

⁵⁵⁷ Per un approfondimento dettagliato sulle elezioni del 2005, cfr. [Research Paper 10/36 General Election 2010, Final edition](#) 2 February 2011, consultabile on line:

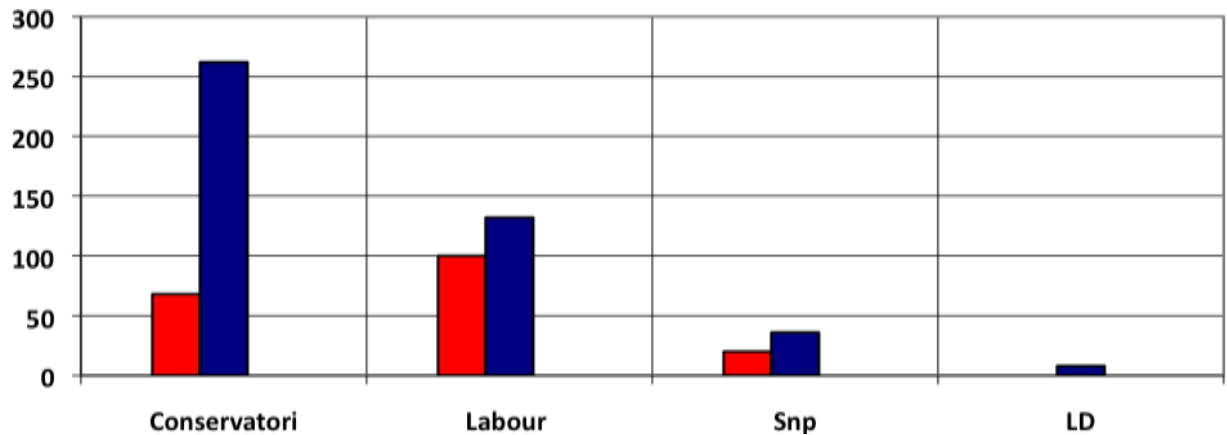
mentre i laburisti hanno ottenuto 258 seggi, ossia 90 in meno rispetto al 2005. Infine i liberal-democratici sono riusciti ad ottenere 57 seggi (5 in meno rispetto al 2005).

Relativamente alla rappresentanza femminile, le elezioni generali del 2010 hanno visto l'elezione di 143 donne (22%), di cui 81 laburiste, 48 conservatrici e 7 liberal-democratiche. Tale percentuale, abbastanza considerevole – ma non eccellente in un'ottica comparata – è stato il più alto numero registrato nella storia del Parlamento inglese. Nello specifico, l'assegnazione di 81 seggi alla rappresentanza femminile del partito laburista, ha reso quest'ultimo il partito con la più alta proporzione di donne elette in Parlamento.

Tabella 34a: *House of Commons*- elezioni 2015



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/parliament-and-women/>

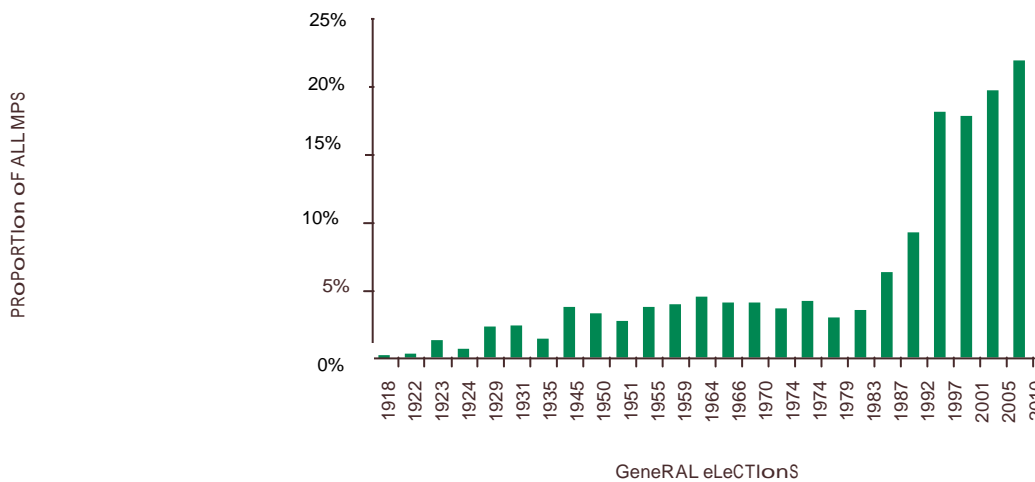
Tabella 34b: Numero candidati e candidate eletti alla House of Commons - elezioni 2015

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dai Bollettini ufficiali,
<http://www.parliament.uk/get-involved/outreach-and-training/parliament-and-women/>

Commento a tab. 33 a e b: Il 7 e l'8 maggio 2015 si sono tenute le elezioni della *House of Commons*, che hanno visto l'elezione di 191 deputate su un totale di 650 seggi.

- I conservatori, che hanno conseguito 330 seggi, hanno ottenuto l'elezione di 68 donne;
- i laburisti hanno ottenuto 232 seggi, di cui ben 100 assegnati alle donne.
- lo Scottish National Party ha avuto un incremento particolarmente rilevante, che gli ha consentito di ottenere 56 seggi, di cui 20 alle donne
- i liberal-democratici hanno subito una cospicua flessione, che li ha relegati a soli 8 seggi e tra questi non risulta esserci nessuna donna ⁵⁵⁸.

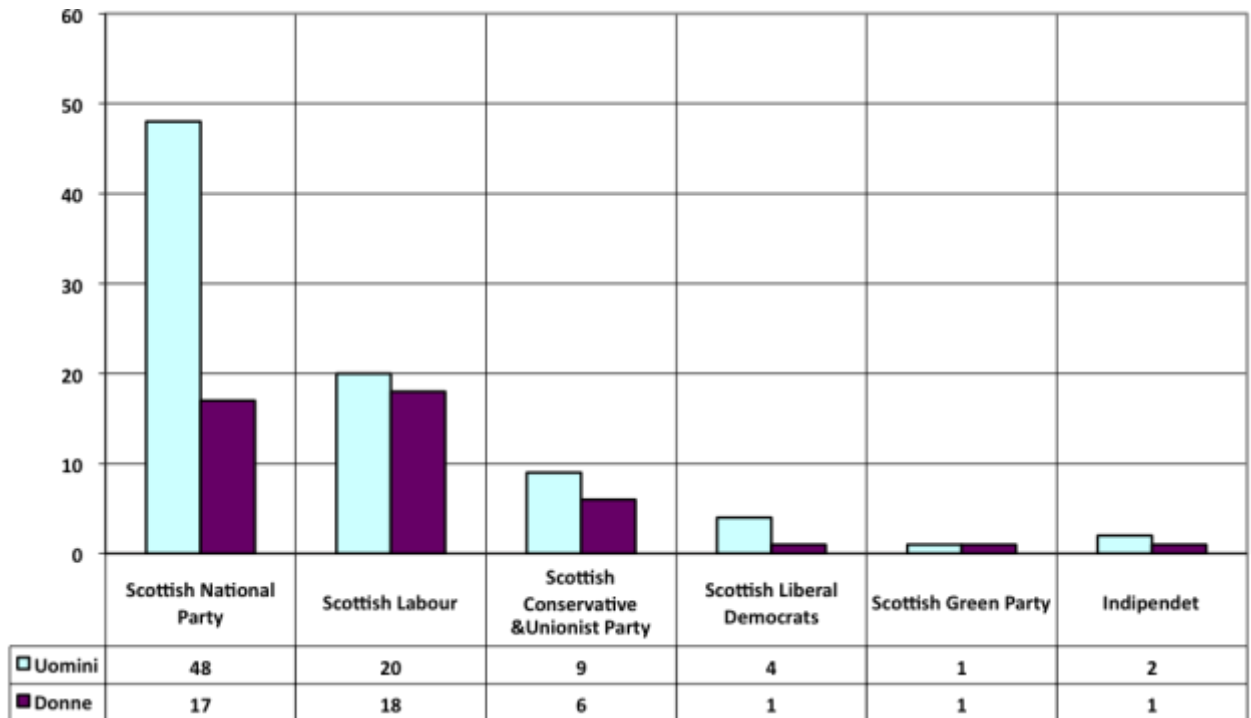
⁵⁵⁸ Alla *House of Lords*, invece, i seggi ricoperti dalle donne sono in tutto 193 su 786. Cfr. <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/lords/?sort=2&type=0>

Tabella 35: Percentuale delle donne elette alla House of Commons dal 1918 al 2010

Fonte: House of Commons Library, *Women in Parliament: Making a difference since 1918*⁵⁵⁹

Commento a tab. 34: Dall'analisi dei dati è possibile notare come la presenza delle donne tra gli eletti sia accresciuta in maniera esponenziale a partire dal 1918, con un incremento significativo dagli anni Novanta in poi. L'entrata in vigore della *Equal Pay Act* del 1970, del *Sex Discrimination Act* del 1975 e del *Sex discrimination (election candidates) Act*, come già anticipato, hanno avuto il merito di portare all'attenzione la questione della rappresentanza femminile e la promozione del principio della presenza equilibrata, sebbene un intervento normativo finalizzato ad introdurre quote obbligatorie risulti essere ancora ben lontano. Le quote, infatti, sono facoltative, ossia previste dai singoli partiti per regolare al proprio interno la scelta dei candidati da inserire nelle liste elettorali.

⁵⁵⁹ <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP13-65/RP13-65.pdf>

Tabella 36a: Parlamento Scozzese – 2011 ad oggi

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dal sito del Parlamento scozzese
<http://www.scottish.parliament.uk/msps.aspx>

Tabella 36b. Rappresentanza femminile nel Parlamento scozzese per partito – dal 1999 al 2007

	Scottish National Party	Scottish Labour	Scottish Conservative	Scottish Liberal Democrats
1999	43%	50%	17%	12%
2003	25,7%	50%	22,2%	11,8%
2007	27,7%	50%	29,4%	12,5%

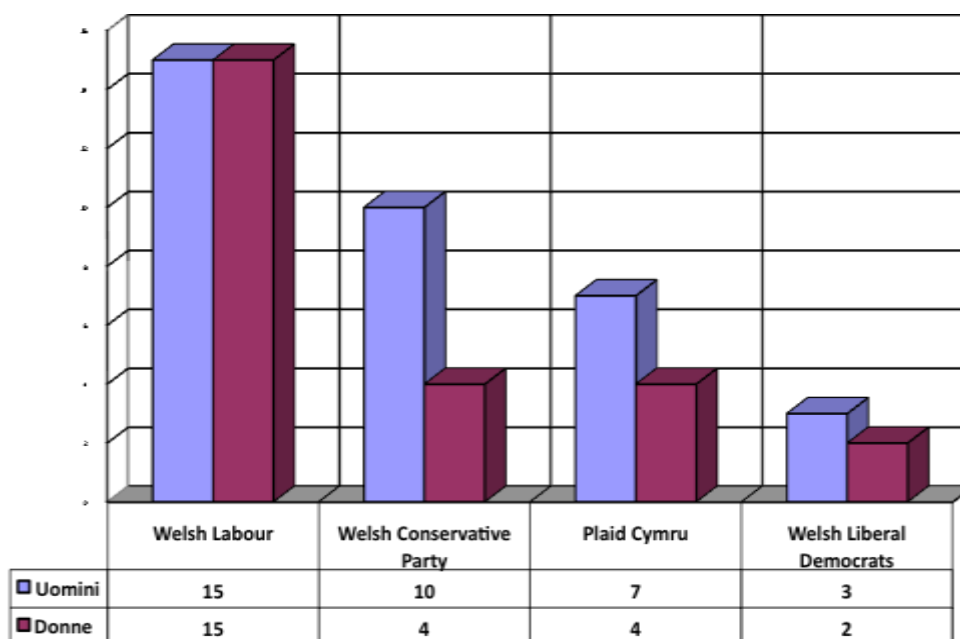
Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dal sito del Parlamento scozzese
<http://www.scottish.parliament.uk/msps.aspx>

Commento tab. 35a e b

Il Parlamento scozzese, organo monocamerale istituito nel 1999, attualmente consta di 129 membri⁵⁶⁰ ripartiti così come in tabella 35a).

A partire dalla sua istituzione, l'Assemblea è stata in tutto rinnovata 4 volte (1999, 2003, 2007, 2011) e le prossime elezioni avranno luogo nel maggio 2016⁵⁶¹.

Rispetto al sopramenzionato Parlamento inglese, l'Assemblea scozzese sembra aver garantito migliori risultati in termini di rappresentanza di genere, anche grazie al ricorso alla strategia di *twinning*. Tale successo è comunque direttamente imputabile alle azioni positive intraprese dal partito laburista – che è riuscito a far eleggere una quota di donne pari al 50% –, cui si sommano i benefici generati dalla rappresentanza proporzionale.

Tabella 37a: Parlamento del Galles – 2011 ad oggi

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dal sito dell'Assemblea Nazionale del Galles www.assembly.wales/en/memhome/mem-role-response/mem-previous-embers/Pages/mem-previous-members.aspx

⁵⁶⁰ Si ricorda che il Presiding Officer “has no party affiliation”.

⁵⁶¹ I dati sono tratti dal sito del Parlamento scozzese, <http://www.scottish.parliament.uk/msps.aspx>.

Tabella 37b: Rappresentanza femminile all'Assemblea Nazionale del Galles per partito – dal 1999 al 2007

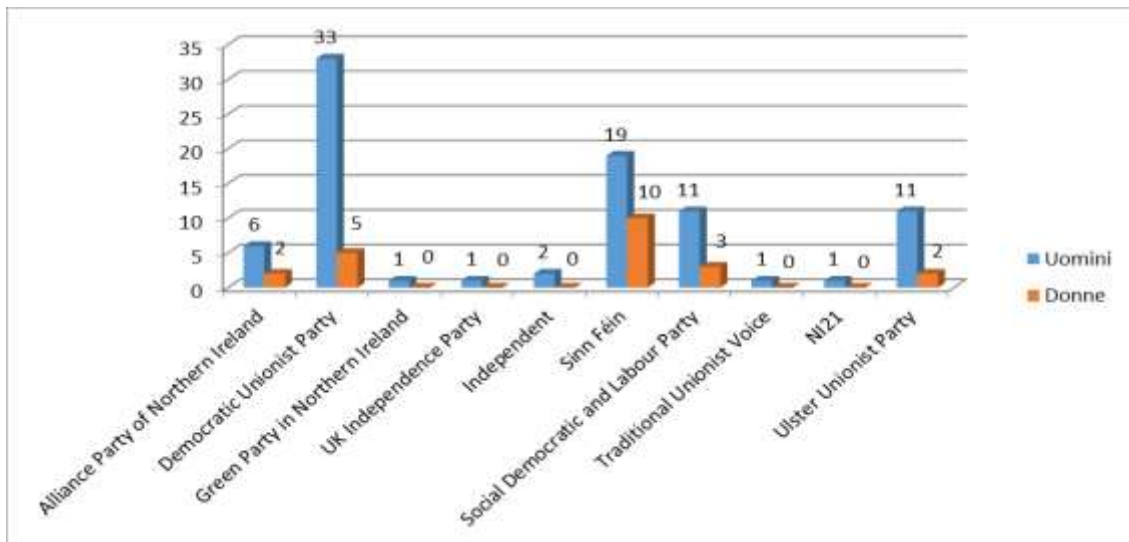
	Welsh Labour	Welsh Conservative	Welsh LD	Plaid Cymru
1999	57,1%	0%	50%	35,3%
2003	63,3%	18,2%	50%	50%
2007	61,5%	8,3%	50%	46,7%

Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dal [sito dell'Assemblea Nazionale del Galles](#)

Commento tab. 36a e b:

Per quanto riguarda invece l'Assemblea Nazionale del Galles, istituita nel 1999, questa ha mostrato risultati contraddittori: difatti, se da un lato le prime legislature (1999 e 2003) hanno visto il raggiungimento della piena parità di genere in termini di rappresentanza – arrivando ad un rapporto 50:50 –, dall'altro, con l'ultima legislatura tale andamento non ha trovato conferma per tutti i partiti, fatta eccezione per il Welsh Labour che ha mantenuto un'equilibrata proporzione⁵⁶².

Tabella 38: Parlamento dell'Irlanda del Nord – 2015



Fonte: elaborazione a cura dell'autrice dei dati tratti dal [sito del Parlamento dell'Irlanda del Nord](#)

⁵⁶² Due terzi dei membri dell'Assemblea sono eletti con sistema maggioritario (first past the post), mentre gli altri sono scelti attraverso il sistema proporzionale.

Commento tab. 37

Come si evince dalla tabella, l'Irlanda del Nord rappresenta un modello dove le donne sono evidentemente sottorappresentate e la politica appare appannaggio quasi esclusivo degli uomini⁵⁶³. Sebbene l'unica eccezione alla regola sia il partito "*Sinn Fein*", dove la rappresentanza femminile sembra aver ricevuto un adeguato riconoscimento, appare evidente come sia necessaria un'opera di riforma endogena spettante ai partiti, in virtù della loro importanza nell'assicurare livelli essenziali di democrazia e di equa rappresentanza di genere.

Dall'analisi dei dati emerge preponderante una considerazione conclusiva: partendo dal presupposto che i partiti assumono atteggiamenti diversi nell'adottare misure volte ad accrescere la presenza delle donne per assicurare un'equa ed effettiva parità di genere, in quanto non tutti sono concordi nel ricorrere al metodo "AWS", perché costringe un partito locale a limitare il numero delle candidature maschili per assicurare una quota minima di quelle femminili, appare evidente come tale meccanismo rimane comunque l'unica misura per garantire una minima seppur concreta e rapida rappresentanza delle donne all'interno delle Istituzioni parlamentari.

Una soluzione alternativa potrebbe essere quella di introdurre a livello normativo quote obbligatorie, già utilizzate in altri paesi con effetti positivi (cfr. approfondimento sulla Spagna), imponendo così a tutti i partiti politici il rispetto della parità di genere.⁵⁶⁴

Infine, sulla base delle osservazioni presentate dal "*All Party Parliamentary Group on Women in Parliament*", lo scorso 3 giugno 2015 la Camera dei Comuni ha istituito il "*Women and Equalities Committee*", con l'obiettivo di esaminare le spese, l'amministrazione e la politica "*of the Government Equalities Office (GEO)*". Sebbene non sia possibile prevedere con assoluta certezza gli sviluppi futuri che tale Comitato potrà comportare, rimane il fatto che l'istituzione dello stesso rappresenta un concreto passo in avanti nel dibattito sulla promozione della rappresentanza delle di genere⁵⁶⁵.

⁵⁶³ [Northern Ireland Assembly](#)

⁵⁶⁴ L'*International organization of Parliaments* ha di recente aggiornato la sua classifica "[Percentage of women in the lower or single House](#)", ponendo il Regno Unito al 58esimo posto rispetto ai 190 paesi considerati.

⁵⁶⁵ A ciò è doveroso aggiungere il lavoro svolto dallo Speaker's Conference sullo stato di rappresentanza del Parlamento inglese. Difatti, nel rapporto finale è stato evidenziato il caso delle quote rosa, includendolo tra i cd. gruppi sottorappresentati rispetto all'intera società (circa 1/5 rispetto al totale dei membri della Camera dei Comuni) e ciò significa che la rappresentanza delle donne è molto più bassa rispetto a quella di molti altri paesi del mondo. Nel rapporto vengono citati come casi esemplificativi non solo la Danimarca e la Svezia, che si attestano rispettivamente su un 38% e 47%, ma altresì il Rwanda, con un 56.3%. Cfr. [House of Commons, Speaker's Conference \(on Parliamentary Representation\) Extended Summary](#) Ordered by the House of Commons to be printed 6 January 2010.

NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

- [Equal Pay Act](#) 1970
- [Sex Discrimination Act](#) 1975
- [Sex discrimination \(election candidates\) Act](#) 2002
- [Equality Act](#) 2010

SITOGRAFIA:

<http://www.appgimprovingparliamentreport.co.uk/>
<http://www.assembly.wales/en/Pages/Home.aspx>
<http://www.cfwd.org.uk/resources/publications-reports>
http://www.conservativewomen.org.uk/about_us.asp
<http://www.idea.int/>
<http://www.ipu.org/english/home.htm>
<http://www.libdemwomen.org.uk/>
<http://www.lwn.org.uk/>
<http://www.niassembly.gov.uk/>
<http://www.quotaproject.org/>
<http://www.parliament.uk/>
<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/RP13-65/RP13-65.pdf>
[http://www.scottish.parliament.uk/msps.aspx.](http://www.scottish.parliament.uk/msps.aspx)

III.4) Opposizione parlamentare e statuto dell'opposizione

Il rapporto tra il governo e l'opposizione appare uno degli elementi caratteristici del sistema parlamentare britannico dove è presente una opposizione istituzionalizzata, con il compito di criticare e controllare l'azione governativa. La dialettica maggioranza-opposizione si svolge soprattutto all'interno del Parlamento dato che all'opposizione sono riconosciuti dai regolamenti e dagli usi parlamentari appositi spazi, canali e diritti. Tutte le regole della procedura parlamentare sono improntate sul modello *adversarial* e alla logica della contrapposizione e dell'alternanza che presuppongono la presenza di una maggioranza e di una opposizione. Del resto la stessa struttura rettangolare dell'aula favorisce lo schieramento di maggioranza e opposizione in modo contrapposto.

Anche se il primo riferimento all'opposizione venne registrato in Parlamento nel 1826, è stato il *Ministers of the Crown Act 1937* a riconoscere formalmente l'opposizione di Sua Maestà (*Her Majesty's Loyal Opposition*), costituita dal principale partito di minoranza in Parlamento, e a favorirne l'istituzionalizzazione. Il principale partito di opposizione dà vita al governo ombra, il quale costituisce una stabile alternativa all'esecutivo in carica, ne valuta criticamente le iniziative, formula e propone soluzioni differenti. Rilievo particolare è riservato al leader dell'opposizione ufficiale, lo *Shadow Prime minister*, al quale è riconosciuta una funzione pubblica, parallela a quella del Premier: siede in Parlamento di fronte a questo, ha, secondo il protocollo, un posto di primo piano in tutte le cerimonie ufficiali, viene consultato dal Primo Ministro per le deliberazioni in alcuni importanti settori. Il *Ministers of the Crown Act 1937* ha riconosciuto uno stipendio al Leader dell'opposizione, mentre il *Ministerial and Other Salaries Act 1975* riconosce la retribuzione del *chief whip* e di due assistenti. Al pari di quanto avviene per il Primo Ministro nel caso in cui il partito di opposizione elegga un nuovo leader, questo diviene automaticamente il nuovo Primo ministro ombra.

I due principali partiti presentano alcune differenze nella strutturazione dei loro governi ombra, legate ai diversi rapporti che esistono tra i leader e le altre componenti del partito. Per i laburisti lo *Shadow Cabinet* ha un carattere fortemente collegiale in costante collegamento con il gruppo parlamentare. Il leader ha una limitata libertà di scelta soprattutto se confrontata con il suo omologo conservatore. Il governo si riunisce settimanalmente e si articola in comitati a cui affida l'esame delle questioni politiche previste nei lavori parlamentari. Nel partito conservatore il ruolo di spicco che spetta al leader si riflette anche all'interno dello *Shadow Cabinet* dove è riconosciuta al leader la funzione direttiva.

Pur essendo oramai radicato nel sistema parlamentare britannico, il ruolo dell'opposizione è cambiato nel tempo, condizionato dall'evoluzione del sistema partitico britannico. Così, negli anni '20 e '30 del XX secolo le funzioni dell'opposizione erano meno definite anche per la mancata affermazione di un bipartitismo e per la presenza, tra il 1931 e il

1935, di un esecutivo di unità nazionale. La più chiara affermazione del *two-party system* realizzatasi, invece, tra il 1935 e il 1966, ha contribuito ad una più completa definizione delle funzioni dell'opposizione e all'affermazione delle prassi e delle regole parlamentari che hanno condotto alla sua istituzionalizzazione. In anni più recenti, poi, l'affermazione di partiti regionali o locali e il successo di partiti diversi dai tradizionali Conservatori o Laburisti hanno comportato l'allontanamento dal sistema bipartitico ed esteso anche ad altri gruppi alcuni diritti che spettavano all'opposizione ufficiale.

L'istituzionalizzazione della funzione oppositoria nel Regno Unito si è attuata attraverso l'attribuzione all'opposizione parlamentare, soprattutto a partire dagli anni '80, di diversi strumenti diretti a controllare l'operato del governo: dal 1982 i regolamenti parlamentari (*Standing Order 14*) attribuiscono all'opposizione il diritto di fissare l'ordine del giorno di 20 sedute per ogni sessione parlamentare (*Opposition days*), di cui 17 riservati al *leader* del principale partito e 3 agli altri, a cui lo *Speaker* può aggiungere altre, al fine di incentrare il dibattito dei Comuni su temi scelti da lei in via esclusiva. Può usare, nel corso di un dibattito ordinario, la *Adjournment motion* che ha la conseguenza di sospendere la discussione e di riservare ad una seduta successiva l'esame di aspetti specifici dell'azione governativa. Dispone infine delle *Early Day Motions* (EDM), le mozioni presentate esclusivamente per attirare l'attenzione del Parlamento su un argomento particolare: esse non sono oggetto di discussione, ma se ottengono l'adesione di un numero consistente di deputati sono prese in considerazione dal governo. Attraverso le *Parliamentary Questions*, sia scritte, sia orali, può ottenere informazioni dall'esecutivo sul suo operato, e attirare l'attenzione dell'opinione pubblica su questioni di particolare importanza. L'opposizione, inoltre, può presentare mozioni di sfiducia (*motion of no confidence*) nei confronti del governo.

Come abbiamo visto, poi, il riconoscimento e l'istituzionalizzazione dell'opposizione si è realizzato dal 1975 anche attraverso il finanziamento, sia ai Comuni che ai Lords, dei partiti parlamentari di minoranza attraverso la "Short Money" e la "Cranborne Money".

La logica *adversarial* non si traduce solo in forme di contrapposizione, ma comporta anche la presenza di regole non scritte destinate a favorire la collaborazione tra maggioranza e opposizione sia attraverso la consultazione tra i leader dei partiti sia attraverso l'attribuzione ai partiti di minoranza della presidenza di alcuni *select committees* parlamentari.

III.5) La disciplina del contenzioso elettorale

Fino al 1770 il contenzioso elettorale era competenza della stessa Camera, ma a motivo delle frodi e degli abusi commessi, grazie ad una legge presentata da George Grenville e approvata nel 1774, la Camera conferì il giudizio sulle elezioni ad un comitato parlamentare composto da 25 membri. Tuttavia una nuova riforma approvata nel 1839 (*Peel's Act*)

introdusse alcune modifiche al sistema che si era anch'esso mostrato fallace. Nel 1869 poi, il *Parliamentary Election Act* assegnò alle corti il potere di controllo.

La materia è disciplinata attualmente dal *Representation of the People Act 1983, section 123* il quale assegna la competenza in materia di contenzioso elettorale ai giudici della *Election Court*, composta da due giudici scelti nella *Queen's Bench Division* della *High Court of Justice* in Inghilterra e Galles; in Scozia tale competenza spetta alla *Court of Session* e in Irlanda del Nord alla *High Court of Justice*. Il termine per la presentazione delle *parliamentary election petitions* è fissato entro 21 giorni dall'invio del *writ* al *Clerk of the Crown*. La Corte può ordinare di conteggiare di nuovo i voti, può invalidare il voto e indirne uno nuovo, può confermare il risultato⁵⁶⁶. La decisione della corte è contenuta in un rapporto (*report*) inviato allo *Speaker*, il quale lo comunica alla Camera che la deve accogliere. La sanzione prevista in caso di condanna è il divieto di candidatura che può arrivare fino a 10 anni.

Nel novembre 2010 la Corte elettorale ha dichiarato nulle, per la prima volta dopo 99 anni, le votazioni del collegio di Oldham East and Saddleworth, giudicando il candidato vincitore, il laburista Phil Woolas colpevole per aver violato l'art. 106 del *Representation of the people Act 1983*. Il deputato, infatti, è stato giudicato colpevole di aver reso false dichiarazioni sul suo avversario durante la campagna elettorale, contribuendo a fomentare un clima di violenza. Il deputato è stato espulso dal partito e interdetto per tre anni dall'attività parlamentare. Contro le decisioni dell'*Election Court* è previsto l'appello alla *High Court*, come si è verificato nel caso *R (Woolas) v Speaker of the House of Commons [2012]*.

In un altro caso, risalente al 1999, Fiona Jones era stata condannata da un corte penale con l'accusa di frode per le spese sostenute in campagna elettorale. La sua condanna però era stata annullata in appello e in tal modo la deputata aveva riacquisito il suo seggio. Di conseguenza il *Political Parties, Election and Referendum Act 2000* ha introdotto la regola per cui, in caso di condanna da parte di una corte penale per reati elettorali, il deputato è sospeso per tre mesi in attesa dell'appello.

Nei casi di *disqualification*, invece, come abbiamo visto, l'*House of Commons (disqualification) Act 1975* assegna al *Judicial Committee* del *Privy Council* la competenza in materia.

⁵⁶⁶ M. L. Mazzoni Honorati, *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1983; S. Rodriguez, *Il controllo sulle elezioni: dalla "verifica dei poteri" ai tribunali elettorali. uno studio comparato*, in *Nomos* 2013; C. O'Leary *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868–1911*, in *The Cambridge Law Journal* 1963; R. Kelly, M. Hamlyn, *The Law and the Conduct of Members of Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver, *Parliament and the Law*, Oxford, Hart, 2013, 89-118.

III.6) La disciplina del voto per corrispondenza e del voto elettronico

Nel sistema britannico, l'elettorato attivo è costituito da tutti i cittadini⁵⁶⁷ che abbiano raggiunto la maggiore età (diciotto anni) e che non siano affetti da incapacità giuridica⁵⁶⁸.

Sebbene il voto non sia obbligatorio, la possibilità di partecipare alle elezioni è subordinata all'iscrizione nel registro elettorale della circoscrizione in cui il cittadino ha la residenza, che viene effettuata dal *Registration Officer*⁵⁶⁹.

Al fine di garantire la partecipazione democratica nel modo più ampio possibile, l'ordinamento inglese ha introdotto il voto per corrispondenza (*Voting by post*)⁵⁷⁰ e il voto per delega (*voting by proxy*) sia per quanto riguarda le consultazioni elettorali, sia per quanto riguarda diverse tipologie di referendum, quali *Neighbourhood Planning Referendums*, *Council Tax Referendums*, *Mayoral & Governance Arrangements Referendums* e *Local Authority Advisory polls*.

Il voto per corrispondenza, a livello procedurale, prevede che agli elettori iscritti – temporaneamente o permanentemente – nell'apposito registro degli “assenti” vengano inviati i *ballot papers*, tra cui è compresa la scheda elettorale postale e un documento in cui l'elettore deve dichiarare la sua identità. Tale documentazione deve essere trasmessa tramite posta non alla Commissione elettorale, ma al responsabile del collegio cui appartiene. Non è richiesto di addurre adeguate motivazioni o eventuali certificati per poter avere accesso a tale tipologia di voto – eccezion fatta per l'Irlanda del Nord dove sono espressamente richiesti –, l'unica specifica riguarda la firma, che deve essere posta non solo sul modulo di richiesta, ma in uno

⁵⁶⁷ Sono considerati elettori anche i cittadini del *Commonwealth* e della Repubblica d'Irlanda che sono residenti nel Regno Unito. Art. 1 co. 1 *Representation of the People Act*.

⁵⁶⁸ I casi di incapacità giuridica sono tassativamente previsti dalla legge. Ad es., non possono esercitare il proprio diritto di voto quei cittadini che sono sottoposti a misure detentive (anche quando si tratta di reclusione in ospedali psichiatrici), ovvero risultano essere latitanti. Cfr. artt. 3 comma 1 e 3A del *RPA* del 1983. La limitazione al diritto di voto cui sono sottoposti i detenuti è stata oggetto di numerosi ricorsi, anche in ragione del fatto che nel 1998 la Gran Bretagna ha incorporato, tramite lo *Human Rights Act*, il Primo Protocollo della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, che tutela espressamente il “*Right to free elections*”.

⁵⁶⁹ Il meccanismo di registrazione è stato sottoposto ad una serie di modifiche: dapprima con l'approvazione del *The Representation of the People Act* del 2000, che ha introdotto un sistema definito “*rolling registration*”, sottoposto a costante aggiornamento; ed in seguito nel 2006 con l'*Electoral Registration Act*. In Inghilterra, Galles e Scozia è possibile effettuare la registrazione on-line, mentre in Irlanda del Nord, dove il meccanismo diverge rispetto al resto del Regno Unito, è previsto uno *Special Category Registration* ed è necessario inviare la documentazione all'ufficio elettorale locale di appartenenza.

⁵⁷⁰ Nella storia inglese, il voto per corrispondenza è stato utilizzato per la prima volta per le elezioni universitarie del 1865, poi introdotto ufficialmente nel 1918 al fine di garantire ai *serviceman* (funzionari e militari in servizio) la possibilità di partecipare alle consultazioni seppur con notevoli difficoltà. Cfr. Trucco, L., *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1/2011, pagg. 47 e ss. e Gratteri, A., *Il valore del voto. Nuove tecnologie e partecipazione elettorale*, Cedam, Padova, 2005. Appare doveroso precisare che la legislazione britannica non si esaurisce nelle due modalità di voto summenzionate, ma prevede altresì il cd. voto assistito dal personale del seggio o da accompagnatore e il voto agevolato per gli ipovedenti. Cfr. Sez 38 e 39 del *RPA*.

dei documenti che saranno spediti insieme alla scheda, di modo che si possa procedere alle opportune verifiche al fine di prevenire eventuali irregolarità o brogli.

Le schede ricevute tramite posta – tassativamente entro la chiusura delle urne – vengono mescolate assieme a tutte le altre, affinché il principio di segretezza del voto possa essere assicurato.

Al fine di garantire l'esercizio del diritto di voto anche a quei cittadini che non risiedono sul territorio del Regno Unito (*overseas electors*), la normativa ha disciplinato anche il caso dei cd. *Service voters*, ossia di coloro che prestano servizio nelle Forze Armate all'estero – e dei rispettivi coniugi e conviventi – e che quindi non hanno un indirizzo di residenza stabile (art. 14 RPA).⁵⁷¹

In occasione delle elezioni europee del 2004, inoltre, sono stati commissionati alcuni test, disciplinati dall'*European Parliamentary and Local Elections (Pilot) Act*, in virtù dei quali sarebbe stato sperimentato il voto postale per le elezioni al Parlamento europeo solo in alcune regioni del paese (*North East, East Midlands, Yorkshire & the Humber e the North West*) e che, nel rispettare la principale finalità prefissata, ossia incrementare la partecipazione popolare, ha avuto un discreto successo.

Il meccanismo del *voting by proxy*, invece, consente all'elettore, impossibilitato a recarsi ai seggi nel giorno delle elezioni – perché malato o all'estero –, di delegare qualcuno che possa esprimere il suo voto. In questo caso, entrambi i soggetti coinvolti – il delegante e il delegato *pro tempore* –, tra cui si presuppone sussista un rapporto di fiducia, devono essere registrati singolarmente e preventivamente. Difatti, colui che non potrà recarsi al seggio deve iscriversi al registro degli elettori assenti (*Absent voters list*), indicando il nominativo della persona cui intende delegare e il periodo di validità della procura stessa.

Sebbene i principi di segretezza e personalità del voto siano ritenuti estremamente importanti, tanto da prevedere sanzioni penali in caso di violazione, la loro tutela è rimessa al singolo elettore dato che non sono previsti controlli approfonditi ed efficaci per le tipologie di voto *ivi* trattate⁵⁷².

⁵⁷¹ L'art. 14 del RPA riconduce alla categoria di *Service voters*: “*member of the forces, (a person who) is employed in the service of the Crown in a post outside the United Kingdom of any prescribed class or description, (a person who) is employed by the British Council in a post outside the United Kingdom (diplomatic service, overseas civil service), (a person who) is the wife or husband of a member of the forces (...)*”. Le previsioni degli artt. 14-17 vanno lette in combinato disposto con l'art. 59, relative a “*Supplemental provisions as to members of forces and service voters*”.

⁵⁷² Nonostante le elezioni per il rinnovo dei membri del Parlamento europeo del 2004 abbiano sortito effetti positivi in termini di partecipazione, le contestuali consultazioni locali hanno registrato non poche irregolarità. Appare doveroso precisare che, in caso di irregolarità, le procedure di accertamento vengono esperite dall'*Election Court*, un tribunale composto da due magistrati a turno fra i giudici di una delle *Queen's Bench Division* e della *High Court of Justice*, previa richiesta avanzata dai candidati o dagli elettori. (artt. 120-186 RPA del 1983)

Di recente, il Regno Unito (nello specifico Inghilterra e Galles) ha tentato di introdurre, in via del tutto sperimentale e solo per le elezioni locali, il voto elettronico come meccanismo alternativo al radicato voto per corrispondenza.

A livello procedurale, qualora gli organi di governo locale decidessero di avvalersi di tale meccanismo, dovrebbero essere autorizzati ad adottare i procedimenti elettorali informatizzati tramite un *Order* emanato dal *Deputy Prime Minister*.

A seguito delle osservazioni presentate dalla Commissione elettorale nel rapporto intitolato “*Implementation of electronic voting in UK*”, il voto espresso in modalità elettronica a distanza è stato utilizzato per la prima volta in occasione delle elezioni locali del 2003⁵⁷³ ed in una serie di progetti pilota – tra cui il summenzionato progetto per le elezioni europee del 2004 –, tutti finalizzati ad arginare il dilagante fenomeno dell’astensionismo.

I risultati ottenuti sono stati oggetto di indagine da parte della *Electoral Commission*, che ha pubblicato alcuni rapporti in cui sono state evidenziate sia tutte le difficoltà organizzative riscontrate, sia l’incapacità dell’*electronic voting* di risolvere concretamente i problemi legati alla disaffezione al voto: “*is not a panacea to the long-term decline in political engagement and participation*”⁵⁷⁴.

⁵⁷³ I territori coinvolti sono stati i seguenti: Ipswich, Kerrier, Norwich, Rushmoor, St Albans, Sheffield, Stratford-on-Avon, Stroud, Swindon e Vale Royal.

⁵⁷⁴ Electoral Reform Society, [Submission to the Speaker’s Commission on Digital Democracy – electronic voting](#), cit. pag.1.

IV) Riferimenti bibliografici

Adonis A., *Parliament Today*, Manchester, Manchester University Press, 1990.

Alderman R.K., *The Leader of the Opposition and Prime Minister's Question Time*, in *Parliamentary Affairs* 1992, pp. 66-76

Allen M., Thompson, B., *Cases and materials on constitutional and administrative law*, Oxford, Oxford University Press, 2011

Alt J.E. (2009), *The Constitutional Revolution of Tony Blair*, in T. Casey (a cura di), *The Blair Legacy. Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*, London, Palgrave Macmillan, pp. 219-232.

Anson A.H., Walles M., *Governing Britain. A guidebook to Political Institutions*, London, Fontana Press, 1990.

Austin J., *The province of jurisprudence determined*, London, Murray, 1832.

Bagehot W., *La Costituzione inglese*, Bologna, Il Mulino, 1995.

Baldini, G. e Hopkin, J. (a cura di) *La Gran Bretagna di Cameron*, Bologna, il Mulino, 2011.

Baldini, G., Pappalardo, A., *Sistemi elettorali e partiti nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004

Barber, R., *Against a Written Constitution*, in *Public Law* 2008, pp. 11-18.

Beatson J., Forsyth C., Hare I., *Constitutional reform in the United Kingdom: practice and principles*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998.

Beatson J., *Reforming an unwritten constitution*, in *LQR* 2010, 48-71.

Beeloff M., Peele G., *The Government of the UK, Political Authority in a changing Society*, London, Weidenfeld and Nicolson, 1985

Bennister M., Heffernan R., *Cameron as Prime Minister: The Intra-Executive Politics of Britain's Coalition Government*, in *Parliamentary Affairs* 2012, 778-801.

Benton M., Russell M., *Assessing the Impact of Parliamentary Oversight Committees: The Select Committees in the British House of Commons*, in *Parliamentary Affairs* 2012, 772-797

Biezen, van I., Mair, P. e Poguntke, T. (2012) *Going, going.... Gone? The decline of party membership in contemporary Europe*, in "European Journal of Political Research", vol. 51, pp. 24-56.

Biffen J., *Inside the House of Commons. Behind the Scenes at Westminster*, London, Grafton, 1989.

Birrel D., *Comparing Devolved Governance*, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2012.

Blais, A. and Massicotte, L. (2002). 'Electoral Systems', in L. Le Duc, R. Niemi, e P. Norris (a cura di.), *Comparing Democracies 2*. Londra, Sage (2002), pp. 40-69.

Blick A., Jones G., *Premiership. The Development, Nature and Power of the British Prime Minister*, Exeter, Imprint Academic, 2010.

Blick, A., *The Cabinet Manual and the Codification of Conventions*, in *Parliamentary Affairs* 2014, 191-208.

Blick, *Beyond Magna Carta. A Constitution for the United Kingdom*, Oxford, Hart, 2015.

Bogdanor V., Kahaitan T., Vogenauer S., *Should Britain Have a Written Constitution?*, in *The Political Quarterly* 2007, 499-517.

Bogdanor V., *Ministerial Accountability*, in *Parliamentary Affairs*, 1997, 71- 83.

Bogdanor V., *The New British Constitution*, Oxford and Portland, Oregon, 2009.

Bogdanor, V. Vogenauer S., *Enacting a British Constitution: Some Problems*, in *Public Law* 2008, pp. 38-57.

Bradbury J. (ed), *Devolution, regionalism and regional development: the UK experience*, London, Routledge, 2007.

Bradbury J., *The Blair Government, Devolution and Regionalism in the United Kingdom*, in T. Casey (ed), *The Blair Legacy. Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*, London, Palgrave Macmillan, 2009, 190-203.

Bradley A.W., Ewing K.D., Knight C., *Constitutional and Administrative Law*, Pearson, 2014

Brazier R., *Constitutional Reform. Reshaping the British Political System*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Brazier R., *Constitutional reform: reshaping the British political system*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

Bromley C. (ed), *Has Devolution Delivered?* Edinburg University Press, Edinburgh, 2006.

Brunelli, G., *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna, 2006

Burch M., Holliday I., *The British Cabinet System*, London, Harvester Wheatsheaf, 1996.

Butler, D. Bogdanor, V, Summers, R. (eds) *The Law, Politics, and the Constitution. Essays I honour of Geoffrey Marshall*, Oxford, Oxford University Press, 1999.

Butler, D. *The Electoral System in Britain Since 1918*, Oxford: Clarendon Press, 1953/1963.

Cabinet Office, *The Cabinet Manual. A Guide to Laws, Conventions, and Rules on the Operation of Government*, 2011.

Cairney P., *The Scottish Political System since Devolution: from new Politics to the new Scottish Government*, Imprint Academic, Exeter, 2011.

Caravale G., *Il governo legislatore. Esecutivo ed attività normativa in Gran Bretagna e negli Stati Uniti*, Milano, Giuffrè, 2004.

Caravale G., *La fine di una legislatura atipica*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 2015, 1-12.

Caravale G., “*One Nation, One United Kingdom*”. *Le elezioni del 7 maggio 2015 e le sfide della nuova legislatura*, in *Federalismi.it* 10/2015, 1-9.

Caravale G., *Debolezza dei partiti tradizionali e nuovo vigore del Parlamento*, in *Nomos. Le attualità nel diritto* 2013, 1-13.

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

Caravale G., *Recall dei Comuni ed expulsion dei Lords: il Parlamento di Westminster approva le riforme* in *Quaderni costituzionali* 2015.

Caravale G., *Struttura del governo e articolazione della burocrazia nel Regno Unito*, in F Lanchester, a cura di, *La barra e il timone. Governo e apparati amministrativi in alcuni ordinamenti costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2009, pp. 235-279.

Caravale, G., *Debolezza dei partiti tradizionali e nuovo vigore del Parlamento*, in *Nomos* 2013.

Caravale, G., *Il finanziamento della politica in Gran Bretagna*, in Lanchester, F., *Finanziamento della politica e corruzione*, Milano, Giuffrè, 2000.

Carlassare, L., *La rappresentanza femminile: principi formali ed effettività*, in Bimbi, F., Del Re, A. (a cura di), *Genere e democrazia*, Torino, Rosenberg&Sellier, 1997.

Carmichael, P., Knox C., Osborne R., *Devolution and constitutional change in Northern Ireland*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

Casamassima, V., *L’opposizione in Parlamento. Le esperienze britannica e italiana a*

confronto, Torino, Giappichelli, 2013.

Casey T. (ed), *The Blair Legacy. Politics, Policy, Governance, and Foreign Affairs*, London, Palgrave Macmillan, 2009.

Clarke J.J., *Outlines of Central Government*, London, Pitman & Sons, 1933.

Coe, G. Henderson, L. Raikes, *Decentralisation Decade. A Plan for Economic Prosperity, Public Service Transformation and Democratic Renewal in England*, IPPR North, 2014.

Cole, A., *Beyond devolution and decentralisation: building regional capacity in Wales and Brittany* Manchester, Manchester University Press, 2006.

Collins R., *Collins Review into Labour Party Reform*, 2014.

Colls R., *After Bagehot: Rethinking the Constitution*, in *The Political Quarterly* 2007, 518-526.

Constitution Unit, *Changed Voting Changed Politics: lessons of Britain's experience of PR since 1997*, London, 2003.

Costanzo P., *Lo scioglimento delle Assemblee parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1984.

Council of Europe, *Electoral Law*, Council of Europe, Strasbourg, 2008

Crick B., *On the loyal opposition*, in *Government and Opposition* 1965-66, pp. 116-120.

Curtice J., *So What Went Wrong with the electoral System? The 2010 Election Result and the Debate About Electoral Reform*, in *Parliamentary Affairs* 2010, 623-638.

Dalyell T., *Devolution: The End of Britain*, in K. Sutherland, M. Beloff (eds), *The Rape of the Constitution?*, Imprint Academic, 2000, 257 ss.

Davies R., *Devolution: a process not an event*, Institute of Welsh Affairs, 1999

De Smith S.A., Brazier R., *Constitutional and Administrative law*, London, Penguin Books, 1994.

De Vergottini G., *Lo "Shadow Cabinet". Saggio comparativo sul rilievo costituzionale dell'opposizione nel regime parlamentare britannico*, Milano, Giuffrè, 1973.

Deacon R., *Devolution in the United Kingdom*, Edinburgh, Edinburgh University Press, 2012.

Del Conte, F. *La devolution nel Regno Unito: percorsi di analisi sul decentramento politico-costituzionale d'oltremarica*, Torino, Giappichelli, 2011.

Dicey A.V., *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Bologna, il Mulino, 2003.

Dimelow S.J., *The Interpretation of "Constitutional" Statutes*, in *Public Law* 2013, 498-503.

Dowding K., *The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 617–635.

Drewry D., *Legislation*, in M. Ryle, P.G. Richards (eds), *The Commons under scrutiny*, London, Routledge, 1988.

Elgie, R., 'Core Executive Studies Two Decades On', in *Public Administration* 2001, 64–77.

Erskine May's Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament, 24 ed, M. Jack (ed.), 2011

Evans J. G., *Devolution in Wales: claims and responses, 1937-1979*, Cardiff, University of Wales Press, 2006.

Farrell, D. *The United Kingdom Comes of Age: The British Electoral Reform "Revolution" of the 1990s*, in M. S. Shugart e M. Wattenberg (a cura di), *Mixed Member Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pp. 521–541.

Faucher-King F., Le Galès P., *The New Labour Experiment. Change and Reform Under Blair*

and Brown, Stanford, Stanford University Press, 2010.

Feldman D., Birks, D., *English Public Law*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

Feldman D., *The Nature and Significance of "Constitutional" Legislation*, in *LQR* 2013, 343-358.

Flinders M., *Bagehot Smiling: Gordon Brown's 'New Constitution' and the Revolution that Did Not Happen*, in *The Political Quarterly* 2010, 57-73.

Foley M., *Prime Ministerialisation and Presidential Analogies: A Certain difference in Interpretive Evolution*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 655-662.

Foley, M., *The British Presidency: Tony Blair and the Politics of Political Leadership*, Manchester, Manchester University Press. 2000.

Franchini M., *Gli organi a servizio del Cabinet e del Primo Ministro in Gran Bretagna*, in *Quaderni Costituzionali* 1982, pp. 399-416.

Frosini, J.O., *Forme di controllo condiviso. Regno Unito*, in Pegoraro, L., Pavani, G., Pennicino, S., (a cura di), *Chi controlla le elezioni*, Bononia Univesrity press, Bologna, 2011

Greenwood, E., *The United Kingdom: Electoral modernization*, in Idea, *Electoral Management Design*, The International Idea Handbook, 2006

Frosini, J.O., *Regno Unito*, in Pegoraro, L., Pavani, G., Pennicino, S. (a cura di), *Chi controlla le elezioni?: verifica parlamentare dei poteri, tribunali, commissioni indipendenti*, Bononia University Press, Bologna, 2011

Fusaro C., *L'accordo conservative-libdem alla base del governo Cameron: spunti d'interesse costituzionale*, in *Quaderni costituzionali* 2010, 639-644.

Fusaro, C., *La disciplina delle campagne elettorali nella prospettiva comparata: l'omaggio che il vizio rende alla virtù?*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 51/2004

Galizia M., *Studi sui rapporti fra Parlamento e governo*, Giuffrè, Milano, 1972.

Gay, O., *Disqualification for membership of the House of Commons*, SN/PC/3221, 13 October 2004.

Gianfrancesco E., Lupo N., Rivosecchi G. (a cura di), *I presidenti di Assemblea parlamentare. Riflessioni su un ruolo in trasformazione*, Bologna, Il Mulino, 2014.

Gierke O., *Political Theories of the Middle Age*, Cambridge University Press, Cambridge, 1900.

Goldsworthy J., *Parliamentary Sovereignty: Contemporary Debates*, OUP, 2010.

Gordon M., *The Conceptual Foundations of Parliamentary Sovereignty: Reconsidering Jennings and Wade*, in *Public Law* 2009, pp. 519-543.

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

Greenberg, D., *Welsh Devolution Legal information management in Journal of the British and Irish Association of Law Libraries* 2013, 134-138.

Griffith J., *The Political Constitution*, in *Modern Law Review* 1979.

Griffith J.A.G., Ryle M., *Parliament. Function, Practice and Procedures*, London, Sweet and Maxwell, 2003.

Griffiths S., Evans P., *Constitution by Committee? Legislative Competence Orders under the Government of Wales Act (2007–2011)*, in *Parliamentary Affairs* 2013, 480-510.

Groupe d'Etats contre la corruption/Group of States against corruption (2009), *Third Evaluation Round. Evaluation Report on the United Kingdom on Transparency of Party Funding (Theme II)*, adottato dal Greco alla 32° riunione plenaria, Strasburgo, 11-15 febbraio 2008.

Guella F., *Il pluralismo giurisdizionale nel Regno Unito: la devolution alla prova del “potere giudiziario”*, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2014, 1071-1111.

Hart, J., *‘President or Prime Minister: Convergence or Divergence*, in *Parliamentary Affairs* 1991, 208–225.

Harvey J., Bather L., *The British Constitution and Politics*, Macmillan, London, 1985.

Hazell R. (ed), *Constitutional Futures Revised. Britain’s Constitution to 2020*, London, Palgrave Macmillan, 2008,1-25.

Hazell R., *Fixed-term Parliaments*, The Constitution Unit, University College London, 2010.

Hazell R., Paun A., (eds), *Making Minority Government Work: Hung Parliament and the Challenges for Westminster and Whitehall*, The Constitution Unit and the Institute for Government, London, 2009.

Hazell R., Rawlings R. (eds), *Devolution, Law Making and the Constitution*, Imprint Academic, Exeter, 2005.

Hazell R., *The Continuing Dynamism of Constitutional Reform*, in *Parliamentary Affairs* 2007, 3-25.

Heffernan R., *There’s No Need for the ‘-isation’: The Prime Minister Is Merely Prime Ministerial* in *Parliamentary Affairs* 2013, 636-645.

Heffernan, R. e Webb, P. *The British Prime Minister*, in Poguntke, T. e Webb, P. (a cura di) *The Presidentialization of Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 26-62.

Heffernan, R., *‘Why the Prime Minister Cannot Be A President: Comparing Institutional Imperatives in Britain and the US’*, in *Parliamentary Affairs* 2005, 53–70.

Heffernan, R., *Exploring (and Explaining) the Prime Minister’*, in *British Journal of Politics and International Relations* 2005, 605–620.

Heffernan, R., *Political Parties*, in Flinders, M., Gamble, A., Hay, C. and Kenny, M. (eds) *The Oxford Handbook of British Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2011.

Heffernan, R., *Prime Ministerial Predominance? Core Executive Politics in the UK*, in *British Journal of Politics and International Relations*, 2003, 347–372.

Hennessy P., *From Blair to Brown: The Condition of British Government*, in *The Political Quarterly* 2007, 344-352.

Himsworth C. M. G., *Devolution and its Jurisdictional Asymmetries*, in *The Modern Law Review* 2007, 31-58.

Hockin T.A., *The roles of Loyal opposition in Britain's House of Commons: three historical paradigmas*, in *Parliamentary Affairs* 1972-73, 50-68.

Hood Phillips O., Jackson P., *O. Hood Phillips Constitutional and Administrative Law*, London, Sweet and Maxwell, 2001.

Hopkin, J. *Regno Unito*, in S. Vassallo (a cura di) *Sistemi politici comparati*, Bologna, Il Mulino, (2010) pp. 127-154.

Horne A., Drewry G., Oliver D. (eds.), *Parliament and the Law*, Oxford, Hart, 2013.

House of Commons Information Office, *Private Members' Bill Procedure*, Factsheets L2 Legislation Series, 2010.

House of Commons Information Office, *Programming of Government Bills*, August 2010.

House of Commons Library, [Women in the House of Commons: Background Paper](#)

House of Commons, Constitutional Affairs and ODPM, Housing, Planning, Local Government and the Regions Committees Electoral Registration First Joint Report of Session 2004–05 [Sixth Report from the Constitutional Affairs Committee of Session 2004-05](#), Vol.1, Marzo 2005.

Iacometti M., *I Presidenti di Assemblea parlamentare*. Milano Giuffrè, 2001

Iacometti, M. *L'organizzazione interna dei parlamenti*, Carocci, 2010.

Jeffery C., Mitchell J. (eds), *The Scottish Parliament 1999-2009: The First decade*, London, Hansard Society, 2009.

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

Jennings I., *Parliament*, Cambridge, University Press, 1948.

Jones T., *Wales devolution in Statute L. Rev.* 2012, 151.

Jones, B., *Welsh devolution: balancing opportunities and frustrations*, Cardiff, Welsh Governance Centre, 2002

Jones, G. W., *The Prime Minister's Power*, in King, A. (ed.) *The British Prime Minister*, London, Macmillan, 1985.

Karvonen, L., [*Legislation on political parties: a global comparison*](#), Relazione presentata all'incontro annuale dell'Associazione Sudoccidentale di Scienze Politiche a New Orleans, 23-26 Marzo 2005, disponibile all'indirizzo.

Kavanagh D., *British Politics, Continuities and Change* Oxford, Oxford University Press, 1989.

Kavanagh D., *Constitutional Review under the UK Human Rights Act*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

Kavanagh D., *The Blair Premiership*, in A. Seldon, D. Kavanagh (a cura di), *The Blair Effect 2001-5*, Cambridge, Cambridge University Press, 2005, pp 3-19.

Keith D., *The Prime Ministerialisation of the British Prime Minister*, in *Parliamentary Affairs* 2012.

Kelly, R., *Confidence Motions*, House of Commons Library, SN/PC/2873, 13 may 2013

Kelly R., *Hybrid Bills: House of Commons Background Paper*, House of Commons Library, SN/PC/6736, 11 December 2013.

Kelly, R., *Private Bills in Parliament: House of Commons Background Paper*, House of Commons Library, SN/PC/06508, 7 january 2014.

Kelly, R., *Short Money*, SN/PC/01663, 8 July 2014.

Kelso A., *Parliament on its Knees: MP's Expenses and the Crisis of Transparency at Westminster*, in *The Political Quarterly* 2009, pp. 329-338.

Kerevan G., Cochrane A., *Scottish Independence. Yes, No*, The History Press, 2014

Khaitan T., *Constitution as Statutory Term*, in *LQR* 2013, 589-609

Kingdom, J. E. Fairclough, *Government and politics in Britain*, Cambridge, Polity Press, 2014.

Laundy P., *The Office of Speaker*, London, Cassel & Co., 1964.

Le Sueur A., *Gordon Brown's New Constitutional settlement*, in *Public Law* 2008, pp. 21-27.

Leyland P., *The Constitution of the United Kingdom. A contextual analysis*, Oxford, Hart, 2012.

Lord Windlesham, *The Constitutional Reform Act 2005: the Politics of Constitutional Reform*, in *Public Law* 2006, 35-57.

Loveland, I. *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights. A Critical Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2015.

Madgwick P., Woodhouse D., *The Law and Politics of the constitution*, London, Harvester Wheatsheaf, 1995.

Maer L., *Conventions on the relationship between the House of Commons and the House of Lords*, House of Commons Library, SN/PC/5996, 2011.

Marshall G., (ed), *Ministerial Responsibility*, Oxford, Oxford University Press, 1989.

Marshall G., *Constitutional Conventions. The rules and forms of political accountability*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

Marshall G., Moodie G.C., *Some problems of the Constitution*, Hutchinson, 1959.

Martinelli C., *Le principali riforme costituzionali alla luce del Coalition Agreement*, in *Quaderni costituzionali* 2010, pp. 645-658.

Martinelli, C., *L'insindacabilità parlamentare: recenti sviluppi e prospettive future*, in *Le immunità nel diritto interno e comparato. Atti del Convegno di Perugia, 25-27 maggio 2006* a cura di M. Angelini, M. Oliviero, Torino, Giappichelli, 2014.

Massari, O. *Gran Bretagna: ancora il bipartitismo?*, in Grilli di Cortona, P. e Pasquino, G. (a cura di), *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 119-136.

Massari, O. *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in O. Massari e G. Pasquino (a cura di) *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994, pp. 25-54.

Massari, O. *Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*, in G. Pasquino (a cura di) *Capi di Governo*, Bologna, Il Mulino, 2005, pp. 99-127.

Massari, O. *L'alternanza nel Regno Unito: il modello Westminster alla prova del governo di coalizione*, in Pasquino, G. e Valbruzzi, M. (a cura di) *Il potere dell'alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo*, Bologna, Bononia University Press, 2011, pp. 145-170.

Massari, O., *Gran Bretagna: un sistema funzionale al governo di partito responsabile*, in Massari, O., Pasquino, G. (a cura di), *Rappresentare e governare*, Bologna, Il Mulino, 1994.

Massari, O., *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza, 2004

Mazzoni Honorati M. L., *Osservazioni sulla verifica dei poteri in Francia, Gran Bretagna, Germania federale e Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1983.

McEldowney J., *The Impact of Devolution on the UK Parliament*, in A. Horne, G. Drewry, D. Oliver (eds), *Parliament and the Law*, Oxford, Hart, 2013.

Melding D., *Issues on Welsh Devolution*, in *Statute Law Review* 2012, 97-102.

Mitchell J.D.B., *Constitutional Law*, Green & Son, Edinburgh, 1968.

Mitchell, J., *Devolution in the UK*, Manchester, Manchester University Press, 2009

Mitchell, P. *The United Kingdom: Plurality Rule under Siege*, in M. Gallagher e P. Mitchell (a cura di) *The Politics of Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 157-184.

Nicol D., *Law and Politics after the Human Rights Act*, in *Public Law* 2006, 722-751.

Norris, P. *Will new technology boost turnout? Evaluating experiments in e-voting v. all-postal voting facilities in UK local elections*, in AA.VV., *Voter turnout in western Europe since 1945*, Idea, 2004

Norton P. (ed), *Parliament in British Politics*, Palgrave, Macmillan, 2013.

Norton P., *Does Parliament Matter?*, Harvester Wheatsheaf, London, 1993.

Norton P., *Party Committees in the House of Commons*, in *Parliamentary Affairs* 1983, 7ss.

O'Donnell G., *Cabinet Secretary Speech on the Cabinet Manual*, Constitution Unit Event,

2011.

O'Leary C., *The Elimination of Corrupt Practices in British Elections, 1868–1911*, in *The Cambridge Law Journal* 1963.

Olivetti M., *Le elezioni del 6 maggio 2010 nel Regno Unito: Westminster Adieu?* In *Rassegna Parlamentare* 2010, 747-772.

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

Osmond J, *Creative conflict: the politics of Welsh devolution*, London, Routledge and Kegan Paul, 1978.

Patrick S., Sandford M., *House of Commons Background paper: Public Bills in Parliament*, House of Commons Library, SN/PC/06507, 17 december 2012

Paun A., Hazell R., *Hung Parliaments and the Challenges for Westminster and Whitehall: How to Make Minority and Multiparty Governance Work*, in *The Political Quarterly* 2010, 213-227.

Pek J., *Things Better Left Unwritten?: Constitutional Text and the Rule of Law*, in *New York University Law Review* 2008, 1979-2012.

Poguntke, T. and Webb, P. (eds), *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Prosser, A., Krimmer, R., *Electronic Voting in Europe – Technology, Law, Politics and Society*, Gesellschaft für Informatik, Bonn, 2004

Quinn T., *From New Labour to New Politics: The British General Election of 2010*, in *West European Politics* 2011, 403-411.

Qvortrup M. (ed), *The British Constitution: Continuity and Change. A Festschrift for Vernon Bogdanor*, Oxford, Hart, 2013.

Read M., *The place of Parliament*, in I. Budge, D. McKay, *The Developing British political System: The 1990s*, Longman, London, 1993, pp. 66-82.

Riddel P., *The Unfulfilled Prime Minister. Tony Blair quest for a legacy*, London, Politico's, 2006.

Rietveld E., *Leadership Elections: Labour Party*, House of Commons Library, 19 maggio 2015.

Rizzoni, G. *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna, Il Mulino, 2012.

Roddick, W., *Law-Making and Devolution: the Welsh Experience*, *I Legal Information Management* 20003, 152-157.

Rodriguez S., *Il controllo sulle elezioni: dalla "verifica dei poteri" ai tribunali elettorali. uno studio comparato*, in *Nomos* 2013.

Roger R., Walters, R., *How Parliament works*, Pearson, 2014.

Rosa F., *Il controllo parlamentare sul governo nel Regno Unito. Un contributo allo studio del parlamentarismo britannico*, Giuffrè, Milano, 2012

Sands R., *Regole di procedura nella tradizione parlamentare inglese*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari* 1994, pp.151-158.

Servizio studi della Camera, *Il finanziamento della politica in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna* (A.C. 4826-A e abbinate), n. 29, 30 maggio 2012

Seymour M. (ed), *Multinational Federalism. Problems and Prospects*, Palgrave MacMillan, New York, 2012.

Shah S., Poole T., *The Impact of the Human Rights Act on the House of Lords*, in *Public Law* 2009, 347-371.

Sicardi S., *Maggioranza, minoranza e opposizione*, Milano, Giuffrè, 1984.

The Electoral Commission, [Parliamentary elections in the United Kingdom - official report](#), 2004

Torre A., Frosini J., *The Queen and Her "President". Una presidenzializzazione della forma di governo parlamentare britannica?*, in A. Di Giovine, A. Mastromarino (a cura di) *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli, 2007.

Torre A., *La giustizia costituzionale nel Regno Unito: caratteri, istituzioni e prospettive*, in L. Mezzetti (a cura di), *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, Padova Cedam, 2008.

Torre, A. (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa). Atti del convegno dell'Associazione di Diritto pubblico comparato ed europeo*, Bologna, Università degli Studi, 24-25 novembre 2006, a cura e con prefazione di A. Torre, Torino, Giappichelli, pp. 421-433.

Torre, A., *Il magistrato dell'Assemblea. Saggio sui presidenti parlamentari*, Torino, Giappichelli, 2000.

Trench A., *The Government of Wales Act 2006: the next steps in devolution for Wales*, in *Public Law* 2006, 687-696.

Trench A., *Devolution and power in the United Kingdom*, Manchester, Manchester University Press, 2007.

Tripaldi, M.C., Tzehainesh, T., *I partiti politici nell'ordinamento parlamentare del Regno Unito*, in Merlin, S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti, il contesto europeo*, Torino Giappichelli, , 2001

Turpin, N., *British government and the Constitution: text and materials*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007

Van Mechelen D., Rose R., *Patterns of Parliamentary Legislation*, Gower Aldershot, London, 1986.

Vassallo, S., *Sistemi politici comparati*, Bologna, Il Mulino, 2005.

Villamena, S., *Il sistema elettorale nel Regno Unito*, in Oliviero, M., Volèi, M. (a cura di), *Sistemi elettorali e democrazie*, Giappichelli, Torino, 2007.

Walkland S.A. (ed), *The House of Commons in the Twentieth Century*, Oxford, Clarendon Press, 1979.

White H., *Select Committee under Scrutiny. The impact of parliamentary committee inquires on government*, Institute for government, 2015.

Wilkinson B., *Constitutional History of Medieval England, 1216-1399, vol. III. The Development of the Constitution 1216-1399*, London, Longman, 1958.

Wyn J., Scully R., *Wales says yes: devolution and the 2011 Welsh referendum*, Cardiff, University of Wales Press, 2012.

IL PARLAMENTO

Il Queen in Parliament: Corona, Camera dei Comuni e Camera dei Lords



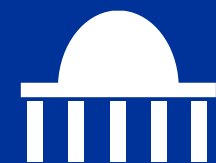
Sovrano



Camera dei Comuni



Camera dei Lords



Parlamento

(Queen (King) in Parliament)

Parlamento del Regno Unito: aspetti chiave

Parlamento bicamerale

CAMERA DEI COMUNI (House of Commons):

- è ad elezione diretta;
- ha una preminenza in materia legislativa sulla Camera dei Lords.



CAMERA DEI LORDS (House of Lords):

- non è elettiva.



I rapporti fra le 2 Camere sono regolati

soprattutto da convenzioni (tra cui la c.d. *Salisbury-Addison convention*, secondo la quale la Camera alta non si oppone alla realizzazione del programma legislativo del partito che ha vinto le elezioni e che è, quindi, legittimato dalla maggioranza dell'elettorato).



Bicameralismo non paritario per:

- **preminenza legislativa della Camera dei Comuni sulla Camera dei Lords.**

È formalizzata dai Parliament Acts (1911 e 1949):

- dal 1911, i **"Money bills"** (indicati come tali dallo Speaker della Camera dei Comuni, ossia disegni di legge relativi al bilancio e alla materia fiscale) approvati dai Comuni non hanno bisogno dell'assenso della Camera dei Lords;



- dal 1949, gli altri **"Public bills"** (eccettuati quelli diretti a modificare la durata della legislatura) non possono essere respinti se approvati dai Comuni nel corso di 12 mesi e in 2 diverse sessioni parlamentari (dal 1911 al 1949, rispettivamente 2 anni e 3 diverse sessioni parlamentari).

Dal 1911 ad oggi, solo 7 leggi sono state tuttavia approvate dai soli Comuni senza i Lords.



- **numero di Deputati/Lords;**



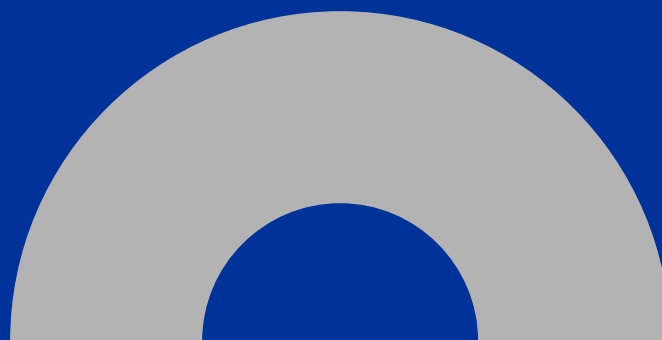
- **rapporto fiduciario: lega in via esclusiva il Governo alla Camera dei Comuni.**

IL PARLAMENTO



REGNO UNITO

Composizione della Camera dei Comuni e sistema elettorale



Camera dei Comuni



È eletta direttamente dal popolo.



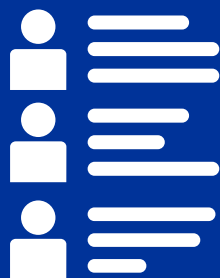
Sistema uninominale maggioritario, formula plurality (maggioranza relativa, “first past the post”) nei 650 collegi nei quali è diviso il territorio.



Le elezioni sono svolte ogni 5 anni.

650

Numero dei deputati.



Nel caso di vacanza di seggio, le elezioni suppletive si tengono tra i 21 e i 27 giorni successivi all’emanazione dell’apposito writ (decreto).

Composizione della Camera dei Lords



Camera dei Lords



Non è elettiva; la sua peculiare struttura deriva dall'origine medievale.

È composta da:

- Lords spirituali;
- Lords temporali.



Essi godono dei medesimi diritti ed immunità.

I Lords spirituali



Sono i 26 vescovi e arcivescovi della Chiesa

anglicana (Arcivescovi di Canterbury e York, i Vescovi di Londra Durham e Winchester, e i 21 vescovi più anziani delle altre diocesi).



Sono nominati dalla Corona su proposta del Premier e rimangono in carica fino a quando conservano la dignità vescovile.



Una legge del 2015 (Lord Spiritual (Women) Act 2015) ha stabilito che, in caso di vacanza di un lord spirituale nei successivi 10 anni, il posto deve essere riservato a una donna vescovo, se eleggibile.

I Lords temporali

Si distinguono in



Hereditary Peers

- **92: il loro numero attuale** (erano 759 prima dell'House of Lords Act 1999 e i regolamenti parlamentari hanno stabilito le regole per la sostituzione in caso di vacanza. 90 Pari ereditari sono stati sottoposti a votazione, a cui si aggiungono l'Earl Marshall e il Lord Great Chamberlain che hanno mantenuto il loro seggio senza elezione).
- **Solo dal 2014 è ammessa la dimissione di un Pari** (House of Lords Reform Act).

Life Peers

- **Sono nominati dalla Corona su proposta del Premier (dal 1958).**
- **Dal 2000, una commissione (House of Lords Appointment Commission), composta da 7 membri di vari partiti, propone al Premier i nomi dei Pari a vita indipendenti e vaglia le nomine dei Pari a vita provenienti dai partiti politici.**
- **674: il loro numero attuale (non vi sono limiti).**

Composizione della Camera dei Lords

Partito	Pari a vita	Pari ereditari	Vescovi	Totale
			26	26
Conservatori	179	49		228
Crossbench	148	30		178
Laburisti	208	4		212
Liberal Democratici	97	4		101
Non affiliati	26	0		26
Altri partiti	15	1		16
Totale	673	88	26	787

Il procedimento legislativo.

Distinzione fra:

Public acts

i progetti di legge (public bills) che riguardano materie di interesse generale.

Possono essere presentati indifferentemente alla Camera dei Comuni o dei Lords (alla Camera dei Comuni se comportano oneri a carico del bilancio).

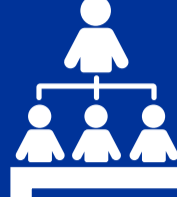
Private acts

i progetti di legge (private bills) che riguardano modifiche della legislazione vigente in favore di:

- **single persone ("personal acts");**
- **autorità locali ("local acts").**

Public acts

L'iniziativa legislativa spetta a:



Governo

(Government bills)



Membri del Parlamento

(Private Member's Bills)

Government bills



• Sono redatti dall'Office of the Parliamentary Counsel, composto da esperti funzionari.



• Possono essere presentati in bozza (draft) per far discutere l'assemblea su un determinato tema e presentare la legge in una sessione successiva.



• I principali sono annunciati nel discorso della Corona all'inizio di ogni sessione parlamentare.



• Sono presentati dal ministro competente (sentiti gli altri dicasteri interessati e il Tesoro).



• Sono generalmente esaminati prima dalla Camera dei Comuni.

Private Member's bills



I deputati non possono avvalersi dell'Office of the Parliamentary Counsel. Inoltre, sono previsti diversi limiti:



• non possono riguardare la materia finanziata (competenza esclusiva del Gabinetto);



• la presentazione e la discussione dei progetti di legge avviene secondo modalità che potrebbero limitarle o impedirle.

Esse sono di seguito indicate sotto le lettere che li contraddistinguono:

(P) comunicazione dell'intenzione di presentare un progetto di legge, senza poterlo illustrare. Il testo è calendarizzato per una seconda lettura, ma difficilmente prosegue il suo iter;

(T) presentazione di una mozione di deposito di un progetto di legge, da illustrarsi in 10 minuti e opponibile da un altro deputato in 10 minuti (regola dei 10 minuti, "Ten Minutes Rule"). Se è accolto, viene inserito tra quelli in attesa di prima lettura, ma può essere esaminato solo se il Governo lo inserisce nell'ordine del giorno;

(B) all'inizio di ogni sessione vengono estratti a sorte 20 componenti, tra coloro che ne abbiano fatto richiesta, i quali possono presentare disegni di legge nella giornata del venerdì ("the ballot").

I disegni di legge

Ciascun disegno di legge:



• è suddiviso in articoli (clauses) che possono essere divisi a loro volta in sottosezioni (subsections) e paragrafi (paragraphs). Più clauses possono dare vita a parti (parts) o a capitoli (chapters). Spesso le leggi prevedono allegati (schedules) a conclusione del testo.



• contiene precisazioni sui costi, sull'eventuale collegamento con lo Human Rights Act e sull'estensione territoriale (alcune leggi riguardano solo alcune delle nazioni che compongono il Regno Unito)



• se governativo, è accompagnato da note esplicative che illustrano l'atto;



• contiene un titolo lungo (long title), che indica gli obiettivi della legge e un titolo breve (short title), per citarlo ove approvato. Il long title serve anche a selezionare gli emendamenti (possono essere accolti solo quelli correlati all'argomento).

La discussione dei disegni di legge

I bills sono discussi secondo il metodo delle 3 letture (ma se un disegno di legge non è approvato in una sessione è necessario iniziare di nuovo l'iter legislativo, salvo che non siano stati oggetti della "carry over motion"):



1

PRIMA LETTURA

riguarda la presentazione formale del progetto di legge che viene depositato e registrato; non comporta dibattito.



2

SECONDA LETTURA



• avviene dopo qualche settimana e consiste nell'esame approfondito del progetto di legge nei suoi contenuti generali e nei suoi principi ispiratori;



• se è un Government Bill vi sono alcune peculiarità: il Ministro proponente illustra in dettaglio il progetto e un portavoce dell'opposizione può presentare critiche; inoltre è generalmente oggetto di "programme motion" (viene individuato il comitato che esaminerà il testo e sono programmate le scadenze temporali) o, qualora debba superare l'ostruzionismo dell'opposizione, di altri strumenti (come la "guillotine motion", che stabilisce la durata massima del dibattito);



• si svolge un ampio dibattito in aula e, nella sola Camera dei Comuni, esso può concludersi con un voto;



• dopo la seconda lettura, vi è il "Committee stage". Il bill è inviato a un "Public Bill Committee" parlamentare (da 18 a 30 membri, scelti dal "Committee of Selection" riflettendo la composizione dell'assemblea; l'intera aula, detta "Committee of the Whole House", prende in considerazione solo i bill più rilevanti) e possono essere approvati emendamenti e richieste audizioni orali o documentazioni scritte per comprendere meglio il testo;



• al termine, il comitato invia ("reports") il disegno di legge all'aula e inizia il "Report stage" (o "Consideration stage") durante la quale possono essere presentati ulteriori emendamenti.



3

TERZA LETTURA



• il testo è discusso e votato nella sua versione definitiva;



• se è approvato da una Camera, passa all'altra (ed è sottoposto a 3 letture);



• se la seconda Camera introduce emendamenti al testo, questi vengono pubblicati in una lista e presi in esame dall'altra Camera sino a quando non si raggiunge un testo comune (ma, in ogni caso, la Camera dei Comuni prevale sulla Camera dei Lords; tale evenienza si verifica con estrema rarità);



• quando il testo è approvato definitivamente, è trasformato in legge dopo aver ricevuto il Royal Assent.

Private acts



• Sono espressione del potere tradizionale di "grant" del sovrano (concessione di benefici a individui e comunità).



• Sono estremamente meno numerosi dei Public acts.



• L'iniziativa legislativa spetta a soggetti esterni che presentano bills ("Personal" e "Local") sotto forma di petizioni. La petizione è trasformata in disegni di legge e seguita nel suo iter dai "Parliamentary Agents" (funzionari parlamentari).

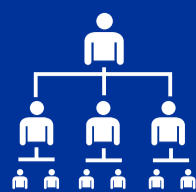


• L'iter è fissato dai regolamenti parlamentari e, se approvati e promulgati, sono pubblicati all'interno dei "Local and Personal Acts".

Struttura dell'esecutivo britannico

Il "central government" britannico è articolato in:

- il **Government di Sua Maestà** (*Her Majesty's Government*);
- il **Consiglio di Gabinetto** (*Cabinet*);
- il **Privy Council**;
- i **Departments of State**;
- le **agenzie esecutive** (*executive agencies*);
- i **Non Departmental Public Bodies (NDPB)**.



a) Il Governo di Sua Maestà

È composto da:

- Ministri** (*distinti in: Cabinet Ministers (Secretaries of State o Senior Minister), non Cabinet Ministers (Ministers of State) e Junior Members*);
- Law Officers**;
- Government Whips**.

Dal 1942 è stato introdotto anche un vice Primo Ministro (Deputy Prime Minister), non sempre presente negli esecutivi.

Il Premier (Primo Ministro) ha un ruolo centrale. È:

- **il leader del partito che ha la maggioranza ai Comuni;**
- **nomina e revoca i membri del suo Gabinetto e i titolari delle più alte cariche amministrative;**
- **riveste (per tradizione) il ruolo di First Lord of the Treasury;**
- **stabilisce, insieme con il Cabinet Secretariat, l'ordine del giorno delle sedute;**
- **si occupa, di solito, anche della politica economica e della politica estera della Nazione.**



b) Il Consiglio di Gabinetto (Cabinet)

È il centro decisionale del sistema britannico: è definito come "il cuore dell'esecutivo".

È presieduto dal Primo Ministro e ha il compito di:

- **formulare le principali scelte politiche del Paese;**
- **stabilire le priorità legislative;**
- **coordinare le attività di governo.**

Le attività del Consiglio di Gabinetto sono spesso svolte da comitati o sub comitati.

Possono essere: Standing Committees, comitati creati ad hoc (per la trattazione di singoli problemi), Official Committees (costituiti solo da civil servants), Ministerial Groups.

La sua struttura e i suoi poteri non sono fissati da alcuna norma positiva; le norme convenzionali stabiliscono che i componenti del Cabinet sono legati da una forma di responsabilità che li vincola alle decisioni prese.

Il Cabinet Office (*istituito nel 1916 e la cui struttura è mutata per adeguarsi alle esigenze dei vari premier*):

- **supporta le attività del Cabinet;**
- **organizza gli impegni del Cabinet;**
- **fornisce assistenza ai lavori del Cabinet;**
- **informa i ministri sulle attività governative diffondendo il resoconto delle delibere adottate;**
- **coordina l'attività dei vari dicasteri con le scelte politiche governative;**
- **controlla il corretto adempimento delle scelte politiche governative da parte dei ministri.**

c) Il Privy Council

Le sue funzioni sono prive di contenuti effettivi e si esprimono nell'approvazione della politica governativa tramite Orders in Council e Royal Proclamations.

- *È erede dell'antico consiglio di origine medievale ed è composto da circa 400 membri (titolari di alte dignità ecclesiastiche, di cariche onorifiche e Pari; per convenzione, anche tutti i membri del Cabinet);*
- *Le riunioni sono presiedute da un Lord President of the Council (fa parte anche del Gabinetto); spesso vi partecipa la Corona ed è necessario un quorum di 3 persone.*

d) I Departments of State

Sono i diversi dicasteri in cui è articolato l'esecutivo.

La loro istituzione, denominazione e distribuzione delle competenze rientrano nelle prerogative reali e, dunque, di fatto sono esercitate dal Premier.

Il Premier ha un potere estremamente discrezionale che gli consente di decidere come strutturare il suo esecutivo (la materia rientra tra le prerogative regie e ha trovato una limitata disciplina legislativa).

e) Le agenzie esecutive

Istituite dagli anni '80, hanno il compito di svolgere diverse funzioni all'interno dei dicasteri.

f) I Non Departmental Public Bodies

Costituiscono una cateria multiforme di organismi che svolgono diverse funzioni (amministrative, consultive, quasi giudiziarie).

